

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
КОНСТИТУЦИОННОГО
и ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

2
2018

No 2

IJCSL

2018

Editorial Board

Chairman of editorial board

B.S. Ebzeev,
doctor of law, professor,
honoured worker of science
of the Russian Federation,
honoured lawyer of the Rus-
sian Federation

*Members of the Editorial
Board*

S.N. Baburin,
doctor of law, professor

G.A. Vasilevich,
doctor of law, professor
(Republik of Belarus)

A.M. Velichko,
doctor of law, honored law-
yer of the Russian Federa-
tion

V.I. Grishin,
doctor of economic sciens-
es, professor

G.S. Gurbanov,
doctor of law, professor

M.L. Davydova,
doctor of law, professor

A.V. Demetrashvili,
doctor of law, professor

O.G. Karpovich,
doctor of political sciences,
doctor of law, professor

R.Kvaratsheliya,
doctor of law,

O.Yu. Kokurina,
doctor of law
(Russian Federation)

V.A. Kruglov,
doctor of law, professor

R.A. Kurbanov,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Rus-
sian Federation

Editor in Chief

V.O. Luchin,
doctor of law, professor,
honoured worker of science
of the Russian Federation,
honoured lawyer of the
Russian Federation

V.P. Malakhov,
doctor of jurisprudence,
professor, honored worker
of science of the Russian
Federation

R.S. Mulukaev,
doctor of legal sciences,
professor, honoured science
worker of Russian
Federation

V.V. Nevinsky,
doctor of law, professor,
honored lawyer of the
Russian Federation, cor-
responding member of the
Siberian office of Academy
of Sciences of the higher
school of the Russian Fed-
eration

Sh.M. Nuradinov,
doctor of law, professor

A.A. Opalev,
doctor of legal sciences,
professor

A.M. Osaveljuk,
doctor of legal sciences,
professor

A.S. Prudnikov,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Rus-
sian Federation

T.M. Pryahina,
doctor of law, professor,

V.E. Safonov,
doctor of law, professor,
honored lawyer of the Rus-
sian Federation

N.I. Utkin,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the
Russian Federation

A.G. Habibulin,
doctor of law, professor

E.N. Khazov,
doctor of law, professor

N.M. Chepurnova,
doctor of law, professor,
honoured lawyer of the Rus-
sian Federation

V.I. Chervonyuk,
doctor of law, professor

L.T. Chihladze,
doctor of law, professor,

N.D. Eriashvili,
candidate of historical sci-
ences, candidate of law,
doctor of economic scienc-
es, professor, laureate of
the RF Government Prize
in the field of science and
technology

Редакционная коллегия

*Председатель редакционной
коллегии*

Б.С. Эбзеев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ

*Члены редакционной
коллегии*

С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор

Г.А. Василевич,
доктор юридических наук,
профессор

А.М. Величко,
доктор юридических наук,
заслуженный юрист РФ

В.И. Гришин,
доктор экономических
наук, профессор

Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор

М.Л. Давыдова,
доктор юридических наук,
профессор

А.В. Деметрашвили,
доктор юридических наук,
профессор

О.Г. Карпович,
доктор политических наук,
доктор юридических наук,
профессор

Р. Кварацхелия,
доктор юридических наук

О.Ю. Кокурина,
доктор юридических наук

В.А. Круглов,
доктор юридических наук,
профессор

Р.А. Курбанов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

Главный редактор

В.О. Лучин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ

В.П. Малахов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки Российской
Федерации

Р.С. Мулукаев,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
деятель науки РФ

В.В. Невинский,
доктор юридических
наук, профессор,
заслуженный юрист РФ,
член-корреспондент
Сибирского отделения
Академии наук высшей
школы Российской
Федерации

Ш.М. Нурадинов,
доктор юридических наук,
профессор

А.А. Опалева,
доктор юридических наук,
профессор

А.М. Осавелюк,
доктор юридических наук,
профессор

А.С. Прудников,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

Т.М. Пряхина,
доктор юридических наук,
профессор

В.Е. Сафонов,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

Н.И. Уткин,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

А.Г. Хабибулин,
доктор юридических наук,
профессор

Е.Н. Хазов,
доктор юридических наук,
профессор

Н.М. Чепурнова,
доктор юридических наук,
профессор, заслуженный
юрист РФ

В.И. Червонюк,
доктор юридических наук,
профессор

Л.Т. Чихладзе,
доктор юридических наук,
профессор

Н.Д. Эриашвили,
кандидат исторических,
юридических наук, доктор
экономических наук,
профессор, лауреат
премии Правительства РФ
в области науки и техники

Contents 2/2018

Editor in Chief

V.o. Lucin,
*doctor of juridical sciences,
Professor,
Honoured science worker of RF,
Honoured lawyer of the RF*

Chief Editor

E.N. Khazov,
doctor of legal sciences, professor

Deputy editor in chief

L.t. Chikhladze,
doctor of legal sciences, professor

Scientific secretary

M.V. Saudakhanov,
candidat of law

Editorial office:

Chief editor of joint editorial

N.D. Eriashvili,
*candidate of historical sciences,
candidate of law, doctor
of economics, professor, laureate
of the Russian Federation
Government prize in Science
and Technology.
E-mail: professor60@mail.ru*

Representations

in Russia:

CEO of publishing house
«UNITY-DANA»
V.N. Zakaidze
1 Irina Levchenko,
Moscow, 123298
Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)
E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

44 Kazbegi Avenue, Tbilisi
0186, Righteous Georgia
A. Kldeiseli
Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08)
Registration certificate
404498691

in USA:

3565 Edencroft Road,
Huntingdon Valley, Pennsylvania
David Skhirtladze,
MD, MPH +1 215-760-5939
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

in Israel:

3, Tze'Elim, Yokneam
L.N. Tepman
doctor of economical sciences,
professor

E-mail: tepmn32@list.ru

Distributed by subscription

*Index 80682 in catalog
of Agency «Rospechat»*

*Editorial staff and external reviewers
are not responsible for the quality,
accuracy and correctness of citing of
works by their authors.*

*Responsibility for the quality,
accuracy and correctness of citing of
works solely lies with the*

www.unity-dana.ru

www.niion.org

- V.I. Chervonyuk.** Passive eligibility: constitutional and legal construction, conditions of implementation.....5
- B.N. Komakhin, E.N. Khazov.** Features of legal regulation of professional activity of state and municipal employees 13
- V.S. Durnev.** Migrational legal relations as an object of prognostic research 20
- A.S. Prudnikov, A.N. Sandugei.** On the problems of improving legislation in the field of migration..... 23
- V.I. Chervonyuk, M.V. Saudakhanov.** Electoral legislation of foreign countries: concept, problems of quality and constitutionalization (comparative legal and regional characteristics)..... 25
- A.V. Bogdanov, I.I. Il'inskiy, E.N. Khazov.** The immigration crisis and organized crime 33
- B.N. Komakhin, R.M. Khalilov.** Modernization and service activities management personnel in the system of internal affairs bodies 38
- V.F. Vorobyev, V.E. Khazova.** Role of voluntary associations in the protection of public order on the territory of the municipality 43
- S.N. Loseva, E.N. Khazov.** Interaction of internal affairs bodies, troops of the National Guard and the federal service of execution of punishment of Russia in elections..... 47
- M.V. Donskaia.** Human right to citizenship in Russia..... 52
- V.I. Chervonyuk, I.V. Kalinsky.** Limits of electoral rights and freedoms and the problem of opposition abuse (comparative-legal analysis) 55
- T.A. Prudnikova.** On some problems of regulation of migration relations in a number of foreign countries 60
- M.V. Donskaia.** Citizenship as an indicator of the relationship between the individual and the state 63
- T.S. Mokhova.** Social security of Moscow residents..... 66
- F.Sh. Bobonazarzoda.** Rather - the legal analysis of fixing of the rights and freedoms of the person and citizen in constitutions of the Russian Federation and the Republic of Tajikistan 69

Содержание 2/2018

Главный редактор

В.О. Лучин,
доктор юридических наук,
профессор,
Заслуженный деятель науки РФ,
Заслуженный юрист РФ

Шеф-редактор

Е.Н.Хазов,
доктор юридических наук,
профессор

Зам главного редактора

Л.Т. Чихладзе
доктор юридических наук, доцент

Ученый секретарь

М.В. Саудаханов,
кандидат юридических наук

Главный редактор

Объединенной редакции

Н.Д. Эриашвили
кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук,
профессор, лауреат премии
Правительства РФ в области
науки и техники
E-mail: professor60@mail.ru
Представительства

в России:

Генеральный директор
издательства «ЮНИТИ-ДАНА»
В.Н. Закаидзе
123298, Москва,
ул. Ирины Левченко, д. 1
Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)
E-mail: unity@unity-dana.ru

в Грузии: 0177, Тбилиси,

пр. Александре Казбеги, 44
Анна Клдеисели
Справедливая Грузия
Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)
E-mail: sama_saqartvelo@mail.ru
Свидетельство о регистрации
404498691

в США: штат Пенсильвания,

г. Хантингдон Вэли,
ул. Эденкрофт Роуд 3565
Давид Схиртладзе,
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

в Израиле: Иокнеам, ул. Цеелим, 8

Л.Н. Тепман
доктор экономических наук,
профессор
E-mail: tepmn32@list.ru

Редакция и внешние рецензенты
не несут ответственности
за качество, правильность и
корректность цитирования
произведений авторами статей.
Ответственность за качество,
правильность и корректность
цитирования произведений
несут исключительно авторы
опубликованных материалов.

www.unity-dana.ru

www.niion.org

В.И. Червонюк. Пассивное избирательное право: конституционно-правовая конструкция, условия реализации 5

Б.Н. Комахин, Е.Н. Хазов. Особенности правового регулирования профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих 13

В.С. Дурнев. Миграционные правоотношения как объект прогностических исследований..... 20

А.С. Прудников, А.Н. Сандугей. О проблемах совершенствования законодательства в сфере миграции..... 23

В.И. Червонюк, М.В. Саудаханов. Избирательное законодательство зарубежных стран: понятие, проблемы качества и конституционализации (сравнительно-правовая и страноведческая характеристика)..... 25

А.В. Богданов, И.И. Ильинский, Е.Н. Хазов. Миграционный кризис и организованная преступность..... 33

Б.Н. Комахин, Р.М. Халилов. Модернизация служебной деятельности управленческих кадров в системе органов внутренних дел 38

В.Ф. Воробьев, В.Е. Хазова. Роль общественных формирований в охране общественного порядка на территории муниципального образования 43

С.Н. Лосева, Е.Н. Хазов. Взаимодействие органов внутренних дел, войск национальной гвардии и федеральной службы исполнения наказания России при проведении выборов..... 47

М.В. Донская. Право человека на гражданство в Российской Федерации 52

В.И. Червонюк, И.В. Калинин. Пределы избирательных прав и свобод и злоупотребление ими в конституционной практике (сравнительно-правовой анализ) 55

Т.А. Прудникова. О некоторых проблемах регулирования миграционных отношений в ряде зарубежных стран..... 60

М.В. Донская. Гражданство как показатель взаимоотношений между личностью и государством..... 63

Т.С. Мохова. Социальное обеспечение жителей Москвы..... 66

Ф.Ш. Бобоназарзода. Сравнительно - правовой анализ закрепления прав и свобод человека и гражданина в конституциях Российской Федерации и Республики Таджикистан 69

УДК 34
ББК 67

@ Червонюк В.И. 2018

PASSIVE ELIGIBILITY: CONSTITUTIONAL AND LEGAL CONSTRUCTION, CONDITIONS OF IMPLEMENTATION

ПАССИВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ КОНСТРУКЦИЯ, УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ

Vladimir Ivanovich CHERVONYUK,
doctor of law, professor Kikot Moscow University of
the MIA of Russia
E-mail: v.chervonyuk@yandex.ru

Владимир Иванович ЧЕРВОНЮК,
доктор юридических наук, профессор Московского
университета МВД России имени В. Я. Кикотя

Annotation. The article offers an innovative view on the understanding of the constitutional nature of passive eligibility, its constitutional construction. It is presumed the stable link between active and passive suffrage; the essential difference of these rights is seen in the peculiarities of their realization: if the implementation of active electoral law is associated with only some conventions (and in fact, it is unconditional), the implementation of passive electoral law is predetermined by a number of encumbrances. From the constitutional point of view, the collection of such conditions is caused, first of all, by the interests of the bearer of active suffrage. From the standpoint of the advocated approach, passive electoral law is affirmed as a constitutional mechanism (instrument) for achieving the goals of active suffrage.

It is presented the argument for the construction of passive suffrage, which, in the author's understanding, covers not only the "age threshold", but also: selective legal personality (legal capacity); citizenship; the residence qualification; educational qualification, etc. The qualitative and quantitative parameters of such qualifications and their regional geography are justified. It is noted that the implementation of passive suffrage is limited to additional requirements (qualifications): the passage of compulsory military service (Cyprus, France, Turkey), the presence of residence in the territory of the region or local government (Norway, Sweden, Denmark, Belgium, Germany, Austria, Switzerland, etc.), the possession of the state language (Kyrgyzstan, Moldova, Kazakhstan), belonging to a particular religion (not only Muslim countries), etc. It is presented the argument for the absolute and relative non-selectability distinguished in the constitutional law of foreign countries.

Keywords. Passive eligibility, the right to be elected, the relationship between active and passive suffrage, the age limitation of active and passive suffrage, the construction of the passive eligibility, selective personality, requirements (qualifications) for the implementation of passive suffrage, acquisition of passive suffrage, the principle of incompatibility and non-selectivity, absolute and relative indiscriminateness.

Аннотация. В статье предлагается инновационный взгляд относительно понимания конституционной природы пассивного избирательного права. Презюмируется устойчивая связь активного и пассивного избирательного права; сущностное же различие этих прав усматривается в особенностях их реализации: если реализация активного избирательного права сопряжена лишь с некоторыми условностями (а по сути, носит безусловный характер), то реализация пассивного избирательного права предопределена целым рядом (обременений). С конституционной точки зрения набор таких условий вызывается, прежде всего, интересами носителя активного избирательного права. С позиции отстаиваемого подхода пассивное избирательное право утверждается в качестве конституционного механизма (инструмента) достижения целей активного избирательного права.

Представлена аргументация конструкции пассивного избирательного права, которая в понимании автора, охватывает не только «возрастной порог», но также: избирательную правосубъектность (право-дееспособность); гражданство; ценз оседлости; образовательный ценз и др. Постулируются качественные и количественные параметры таких квалификаций, их страноведческое своеобразие. Кроме того, реализация пассивного избирательного права ограничена дополнительными требованиями (цензами): прохождение обязательной военной службы (Кипр, Франция, Турция), наличие места жительства на территории данного региона или органа местного самоуправления (Норвегия, Швеция, Дания, Бельгия, ФРГ, Австрия, Швейцария и др.), владение государственным языком (Кыргызстан, Молдова, Казахстан), принадлежность к определенной религии (не только мусульманские страны) и др. Представлена аргументация различаемых в конституционном праве зарубежных стран абсолютной и относительной неизбиремости.

Ключевые слова. Пассивное избирательное право, право быть избранным, взаимосвязь активного и пассивного избирательного права, возрастной критерий реализации активного и пассивного избирательного

ного права, конструкция пассивного избирательного права, избирательная правосубъектность, требования (цензы) для реализации пассивного избирательного права, квалификации пассивного избирательного права, приобретение пассивного избирательного права, принцип несовместимости и неизбираемости, абсолютная и относительная неизбираемость.

Для цитирования: Червонюк В.И. Пассивное избирательное право: конституционно-правовая конструкция, условия реализации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр. 5-12.

Содержание пассивного избирательного права в национальных конституциях и законодательстве не отличается определенностью. Видимо, не случайно, что в отечественной литературе продолжается полемика относительно его понимания. Противниками буквального истолкования положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ отмечается, что закрепленная в российской Конституции формулировка «право быть избранным» не соответствует содержанию этого права гражданина, так как не предполагает наличие корреспондируемой ему обязанности избрать данного гражданина. В связи с этим иногда предлагалась иная формулировка – «право избираться»¹.

Думается, что эта полемика несколько надуманная². Оценка конституционной конструкции исключительно с позиции формально-юридического подхода мало способствует уяснению действительного – конституционного – смысла упомянутой конституционной конструкции. Смысл же ее заключается не столько в том, что гражданин потенциально располагает такой конституционной возможностью, а в том, что конституционно очерчиваются пределы допустимого сужения данного права; формулировка «право быть избранным» обращена прежде всего к публичным властям – это конституционно сформулированный категорический императив корректного отношения (конституционного поведения) носителей властных полномочий в отношении каждого обладателя этого права. Во взаимосвязи с положениями ч. 1–3 ст. 55 Конституции приведенное положение ст. 32 призвано удерживать активность федерального органа законодательной власти от искушения непрерывного «сжатия» нормативного объема пассивного избирательного права. Это право, по своей конституционной значимости, ничуть не менее ценно, чем право избирать. Иное понимание этих важнейших конституционных концептов ведет к умалению каждого из них. Важно и то, что содержание конституционной формулы «право быть избранным» не ограничивается исклю-

чительно возможностью быть кандидатом или быть кандидатом, избранным по процедуре голосования.

Отсюда констатация того, что «пассивное избирательное право возможно в двух формах: в форме участия в выборах в качестве кандидата и в форме избрания на выборах депутатом или выборным должностным лицом»³ представляется чрезмерно ограничивающей конституционное поле возможностей его обладателя. Представляется, что именно так содержание пассивного избирательного права длительное время понимали и понимают политические партии, когда они по своему усмотрению определяли уже после состоявшихся парламентских выборов по системе пропорционального представительства порядок распределения депутатских мандатов. Благо, что и действовавшее законодательство – Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 50-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» – предоставлял для такого не вполне конституционного понимания пассивного избирательного права юридические основания вольной интерпретации природы пассивного избирательного права. В результате такого «произвола» одно и то же лицо после отказа от депутатского мандата в связи с переходом на другую работу дважды и вне установленной корпоративными нормами очередности получало мандат депутата Государственной Думы.

В постановлении Конституционного Суда от 16 декабря 2014 г. № 33-П Суд делает вывод о том, что федеральный законодатель, воспользовавшись имеющейся у него дискрецией, предоставил политической партии право предлагать для замещения вакантного депутатского мандата кандидатуру из того же федерального списка кандидатов, в составе которого был избран депутат Государственной Думы, чьи полномочия прекращены досрочно, не увязав в данном случае его реализацию с безусловным соблюдением очередности.

Конституционный Суд констатировал, что по смыслу оспариваемых законоположений во взаимосвязи с положениями статьи 3 Конституции Рос-

сийской Федерации, при определении кандидатуры для замещения вакантного депутатского мандата из зарегистрированного списка кандидатов политическая партия не может не учитывать то обстоятельство, что избиратели, отдавая голоса за партийный список в целом, голосовали и за каждого кандидата, внесенного в этот список, в частности с учетом очередности, самостоятельно определенной самой партией при выдвижении списка кандидатов⁴

Являясь одним из базовых избирательных прав, пассивное избирательное право вместе с тем имеет принципиальные отличия от активного избирательного права: это сущностное различие проявляется прежде всего в специфике его (пассивного избирательного права) реализации. Если реализация активного избирательного права сопряжена лишь с некоторыми условностями (а по сути, носит безусловный характер), то реализация пассивного избирательного права предопределена целым рядом таких условий.

Причем, с конституционной точки зрения набор таких условий вызывается, прежде всего, интересами носителя активного избирательного права. Конституционная взаимосвязь активного и пассивного избирательного права, как сказали бы сторонники классической философии, в этом случае имеет диалектический характер. С точки зрения (не только либеральной идеологии) такая взаимосвязь обусловлена демократическим характером публичной власти и выборов как механизма воспроизводства этой власти.

Пассивное избирательное право с этой точки зрения имеет подчиненное значение в отношении удовлетворения действительных интересов носителей активного избирательного права: с формально-юридических позиций пассивное избирательное право можно рассматривать как конституционный механизм достижения целей активного избирательного права. Противоположная этой логике основывается на отрицании принципов демократии в организации властвования; в то же время действительная практика далеко не отдельных государств свидетельствует о «живучести» именно такой парадигмы властвования⁵.

Вместе с тем следует иметь в виду, что как всякое публичное (политическое) право, пассивное избирательное право, чтобы быть реализованным, зависит от конституционной правосубъектности его носителя; в этом смысле, как и активное избирательное право, пассивное право не только реализуемо,

но и может стать достоянием его носителя лишь с определенного возраста. Практика различных стран в этом вопросе, хотя и не подчинена каким-то единым стандартам, тем не менее может быть подвергнута определенной систематике и, соответственно, некоторым образом типологизирована.

Имеют место особенности в закреплении пассивного избирательного права в национальных конституциях. По общему правилу, активное избирательное право, как воплощение базового принципа избирательного права, формально-юридически отражается в тексте основного закона страны. Что касается пассивного избирательного права, то формула, принятая в Конституцией Российской Федерации и конституциями рядом других стран, не является универсальной для всех без исключения стран. Более того, конституции значительного числа стран содержат указания относительно права быть избранным применительно к конкретным выборным должностям – чаще всего к президенту и членам парламента. При этом также имеют место особенности. Есть страны, конституции которых не содержат установлений относительно права избираться на выборную должность. Так, Конституция Сингапура не провозглашает всеобщее пассивное избирательное; вместе с тем конституционно достаточно детально закреплены квалификационные требования к выборным должностным лицам, что в особенности касается кандидата на пост президента (ст. 19 Конституции во взаимосвязи с положениями статей 44, 45 и 22А).

Возраст носителя пассивного избирательного права, в отличие от активного избирательного права, значительно в меньшей мере привязан к совершеннолетию, хотя совпадение возрастного порога для обеих разновидностей избирательных прав граждан все же имеет место. При этом в одних государствах возраст для реализации активного и пассивного избирательного права – на выборах депутатов парламента (в случае однопалатного парламента) либо депутатов нижней палаты парламента (в случае двухпалатного парламента) – является идентичным

В специальной литературе выделяются несколько подходов к возрастным критериям пассивного избирательного права. В частности, ряд стран придерживается, во-первых, единого возрастного критерия: предполагается, что реализации активного и пассивного избирательного права обусловлена достижением избирателем минимального электорального возраста. Иными словами, пассив-

ное избирательное право, так же как и активное, может быть реализовано избирателем по достижении определенного возраста. Так, при проведении выборов в представительные органы краев и в муниципальные представительные органы Чешской Республики может быть избран любой избиратель, не лишенный права избирать, в соответствии с законом. Препятствием для реализации кандидатом права быть избранным в данные органы является лишение свободы по приговору суда и другие ограничения для избирателя, упомянутые выше⁶.

Единство возрастного критерия в целом ряде стран применяется при формировании как нижней, так и верхней палат национального парламента. В этой связи, как правило, конституционно предусмотрено, что пассивное избирательное право может быть реализовано лицом по достижении возраста:

- 17 лет (Восточный Тимор, КНДР);
- 18 лет – Китай, Мальдивская Республика, Новая Зеландия, Шри-Ланка, а также Австрия (в 2007 г. была проведена избирательная реформа, в соответствии с которой с 19 до 18 лет понижен возраст лица для реализаций пассивного избирательного права при проведении выборов депутатов Национального совета), Албания, Андорра, Босния и Герцеговина (нижняя и верхняя палаты парламента), Дания, Исландия, Лихтенштейн, Македония, Мальта, Португалия, Словения, Хорватия, Черногория, Швеция; к этой группе следует также отнести ряд государств американского континента: Боливия, Гватемала, Канада, Белиз⁷;
- 20 лет (Науру);
- 21 года – Бруней, Вьетнам, Индия (нижняя палата парламента), Индонезия (нижняя палата), Кирибати, Лаос, Маршалловы Острова, Мьянма (нижняя палата), Пакистан (нижняя палата), Самоа, Сингапур, Соломоновы Острова, Тонга, Тувалу, Фиджи (нижняя палата)⁸, а также Ирландия (нижняя и верхняя палаты), Латвия, Люксембург, Сан-Марино, Словакия, Чехия (нижняя палата), Эстония⁹, а равно ряд государств-участников ОАГ – Венесуэла, Бразилия, Мексика, Чили¹⁰;
- 23 года – Румыния;
- 25 лет – Бангладеш, Бутан¹¹, Вануату, Индия (верхняя палата), Камбоджа (нижняя палата), Республика Корея, Монголия, Непал, Пакистан (верхняя палата), Палау, Папуа – Новая Гвинея, Таиланд (нижняя палата), Филиппины (нижняя палата), Япония (нижняя палата), а также Литва, Кипр, Монголия, Афганистан (нижняя палата);

- 30 лет – Малайзия, Микронезия, Мьянма – верхняя палата, Япония – верхняя палата);
- 35 лет (Филиппины – верхняя палата), Румыния (верхняя палата), Афганистан (верхняя палата),
- 40 лет – Камбоджа (верхняя палата), Таиланд (верхняя палата парламента), Чехия (верхняя палата парламента).

Во-вторых, реализация пассивного избирательного права основывается на различающихся возрастных требованиях к кандидатам в нижнюю и верхнюю палаты парламента. В частности: а) в Индии, Пакистане, Гаити, Колумбии, Парагвае, Перу, Уругвае, США – соответственно 21 и 25 лет; б) в Малайзии – 21 и 35 лет; в) в Мьянме и Японии – 25 и 30 лет; г) 25 и 35 лет – на Филиппинах в Камбодже и Таиланде – 25 и 40 лет¹².

Характерным является различие в возрастных границах применительно к избранию в нижних и верхних палатах. Примеру, в Чешской Республике пассивное избирательное право в соответствии с законодательством о выборах принадлежит гражданам, достигшим возраста: 21 года – на выборах в Палату депутатов, 40 лет – на выборах в Сенат¹³.

В целом разница между возрастом для реализации активного и пассивного избирательного права, к примеру, в государствах Европы может составлять: до двух лет – такая модель закреплена в конституциях и законодательстве о выборах в Австрии (16 лет – при реализации активного избирательного права и 18 лет – при реализации пассивного избирательного права), до трех лет – в семи государствах: Ирландия (соответственно 18 лет и 21 год), Люксембург (48/21), Сан-Марино (18/21), Словакия (18/21), Чехия (18/21), Швеция (18/21), Эстония (18/21), до четырех лет – Кипр (21/25), до пяти лет – Румыния (18/23), до семи лет – в четырех государствах: Греция (18/25), Литва (18/25).

Отмеченное имеет место и в государствах иных континентов, к примеру, в Монголии и Афганистане – соответственно 18 и 25 лет.

В Колумбии, согласно национальной Конституции, для избрания «представителем» (членом Палаты представителей) кандидату необходимо осуществлять в полном объеме свои права и обязанности и достичь на день выборов двадцатипятилетнего возраста (ст. 177); для избрания сенатором необходимо быть колумбийцем по рождению, осу-

ществлять в полном объеме свои права и обязанности и достичь ко дню выборов тридцатилетнего возраста (ст. 172)¹⁴.

Различие в возрастном аспекте наблюдается и при проведении президентских выборов (выборов главы государства). Соответственно пассивное избирательное право может быть реализовано лицом по достижении возраста: а) 18 лет – Босния и Герцеговина, Мальта, Словения, Хорватия, Черногория и др.; б) 25 лет – Сан-Марино; в) 35 лет – Венгрия, Исландия, Ирландия, Кипр, Португалия, Румыния; г) 40 лет – Албания, Болгария, Греция, Латвия, Литва, Македония, Словакия, Чехия, Эстония, Афганистан; д) 45 лет – Монголия; ж) 50 лет – Италия¹⁵.

В-третьих, существуют и иные подходы. В частности, в Чешской Республике в рамках проведения косвенных выборов, в том числе избрания президента и (или) вице-президента из состава депутатского корпуса парламента, кандидат (кандидаты) должен отвечать требованиям, предъявляемым конституцией и законодательством о выборах к депутатам парламента.

Наряду с возрастным критерием для реализации пассивного избирательного права предъявляются и иные требования. Отсюда понимание пассивного избирательного права органично связано с уяснением иных, кроме возрастных, квалификаций, предъявляемых к носителю данного титула. Соответственно конструкция пассивного избирательного права охватывает ряд элементов, характеризующих не только возраст носителя пассивного избирательного права («возрастной порог»), но также: избирательную правосубъектность (право-дееспособность); гражданство; ценз оседлости; отсутствие судимости, образовательный ценз и др. Качественные и количественные параметры таких квалификаций имеют существенное страноведческое своеобразие. Наряду с достижением определенного возраста требуется: Следовательно, реализация пассивного избирательного права ограничена дополнительными требованиями (цензами): прохождение обязательной военной службы (Кипр, Франция, Турция), наличие места жительства на территории данного региона или органа местного самоуправления (Норвегия, Швеция, Дания, Бельгия, ФРГ, Австрия, Швейцария и др.), владение государственным языком (Кыргызстан, Молдова, Казахстан), принадлежность к определенной религии (не только мусульманские страны) и др.

Право быть избранным в Великобритании предоставляется лицам, достигшим возраста 21 года и имеющим гражданство либо, Великобритании, либо одной из стран Содружества или Республики Ирландия. Граждане стран Европейского Союза не могут быть избраны в Парламент. Вместе с тем следует отметить, что граждане стран ЕС могут быть избраны в Парламент Шотландии и в Ассамблеи Уэльса и Северной Ирландии (эти положения действуют вплоть до полного выхода Великобритании из ЕС).

Следует отметить, что в последние годы прослеживается тенденция к либерализации законодательства, устанавливающего требования к кандидатам. Во-первых, после принятия Акта о Палате лордов 1999 г. пассивное избирательное право было предоставлено всем наследственным пэрам, за исключением 92 пэров, которые продолжают работу в Палате лордов (ст. 2)1. Во-вторых, с принятием в 2001 г. Акта о Палате общин (об отмене ограничения для духовенства) (House of Commons (Removal of Clergy Disqualification) Act 2001) право быть избранными в Парламент было предоставлено служителям клира (за исключением духовных лордов)2.

Вместе с тем проблема сохраняет свою остроту, о чем применительно к проблеме реализации активного избирательного права властно напоминает решение Европейского Суда по правам человека по делу «Хирст против Соединенного Королевства (№ 2)» [Hirst v. United Kingdom (N 2)] (Жалоба № 74025/01).

В ряде стран конституционный законодатель использует различные технико-юридические приемы обоснования нормативного объема и содержания конституционных установлений, определяющих набор квалификаций для парламентариев. Так, уже обращалось внимание на статьи 172 и 177, в которых закреплялись требования (цензы) по отношению к конгрессменам – сенаторам и представителям. Вместе с тем согласно ст. 179 (гл. VI «О конгрессменах») Конституции вводятся и иные ограничения для занятия поста члена Палаты представителей или Сената, в соответствии с которыми конгрессменами не могут быть семь категорий лиц:

1. лица, когда-либо судимые за совершение преступлений, за которые предусматривается наказание, связанное с лишением свободы, кроме политических преступлений и преступлений, совершенных по неосторожности;

2. лица, осуществлявшие в качестве государственных чиновников правосудие или занимавшие политические, гражданские, административные или военные должности;

3. лица, в течение 6 месяцев до выборов принимавшие участие в ведении дел в государственных учреждениях или заключении договоров с ними в своих интересах или в интересах третьих лиц или бывшие законными представителями учреждений, осуществлявших сбор налогов или неналоговых поступлений лица;

4. отстраненные от должности конгрессмены;

5. лица, состоящие в браке, кровном родстве до третьей степени либо проживающие с должностными лицами, занимающими гражданские или политические должности, без заключения брака в органах записи актов гражданского состояния;

6. лица, состоящие в браке, кровном родстве до третьей степени либо проживающие совместно без заключения брака в органах записи актов гражданского состояния и зарегистрированные в качестве кандидатов от одной политической партии, движения или группы граждан для участия в выборах на выборные государственные должности или в выборные государственные органы, которые должны проводиться в один и тот же день;

7. лица, обладающие двойным гражданством, кроме колумбийцев по рождению¹⁶.

Кроме того, в соответствии с установленным Конституцией принципом несовместимости мандата «никто не может быть избран более чем в один выборный государственный орган или более чем на одну выборную государственную должность, если срок соответствующих полномочий совпадает, в том числе частично. Уход с какой-либо из должностей не дает возможности занять другую» (пункт 8 ст. 179)¹⁷.

По Конституции Бутана (ст. 23.3) квалификации для пассивного избирательного права имеют свои особенности в сравнении с другими странами. Кандидат на выборную должность, установленную Конституцией, должен: быть подданным Бутана; зарегистрироваться избирателем соответствующего избирательного округа; быть в возрасте не менее 25 лет и не более 65 лет на дату избрания не получать денежные средства либо иную помощь из иностранных источников, от правительственных и неправительственных, частных организаций, учреждений и физических лиц соответствовать необходимым

образовательным и иным цензам, установленным избирательным законодательством.

Дополнительным (несколько «усиленным») квалификациям должен соответствовать кандидат на выборные должности в Сингапуре. Эти требования в особенности имеют место при выборах Президента страны. Согласно ст. 19 Конституции Сингапура «Требования к кандидату в президенты и недееспособность Президента» лицо соответствует требованиям, предъявляемым к кандидату в президенты, если: является гражданином Республики Сингапур; имеет возраст не моложе 45 лет; обладает качествами, предусмотренным параграфом 2«с» и «d» статьи 44¹⁸; не подпадает под дисквалифицирующие обстоятельства, предусмотренные статьей 45; убедило членов Комиссии по выборам Президента в своей честности, порядочности и хорошей репутации; на момент выдвижения своей кандидатуры не принадлежало ни к какой политической партии; в течение не менее трех лет до момента выдвижения своей кандидатуры занимало должность: министра Правительства, Председателя Верховного суда, Председателя Парламента, Генерального прокурора, Председателя Комиссии государственной службы, Генерального аудитора или постоянного заместителя министра; председателя или высшего должностного лица одного из внутри- правительственных комитетов, которые подпадают под действие статьи 22А¹⁹.

По общему правилу приобретение пассивного избирательного права в государствах-членах ЕС зависит от уровня выборов. Соответственно праву быть избранным соответствуют следующие возрастные цензы: 18 лет – на муниципальных, кантональных и региональных выборах; 23 года – на президентских и парламентских выборах; 24 года – на выборах в Сенат.

При этом требование о наличии гражданства не устанавливается применительно к муниципальным и европейским выборам, для участия в которых заявителю достаточно иметь гражданство любого государства-члена Европейского союза.

В абсолютном большинстве стран фактором ограничивающим реализацию пассивного избирательного права является, часто конституционно (ли законодательно) декретируемый принцип несовместимости и неизбираемости – нормативно установленные правила (требования), исключающие возможность получения мандата и делающие недействительным сам факт избрания такого лица.

Как отмечается в решении ЕСПЧ по делу Гитонас и другие против Греции (Case of Gitonas and v. Greece); Страсбург, 1 июля 1997 года, институт неизбираемости известен многим государствам – членам Совета Европы; он преследует двоякую цель – способствовать надлежащему функционированию и укреплению демократического строя, чтобы, с одной стороны, кандидаты различных ориентаций обладали равными возможностями влияния на избирателей, поскольку лица, занимающие государственные должности, могут в ряде случаев иметь преимущества перед другими кандидатами, и чтобы, с другой стороны, избирательный корпус был защищен от давления, оказываемого теми должностными лицами, которые в силу своего положения призваны принимать многие, в том числе важные, решения и в связи с этим пользуются значительным авторитетом у рядовых граждан, выбор которых в таких условиях может оказаться необъективным.

В конституционном праве зарубежных стран различают абсолютную и относительную неизбираемость: при этом под абсолютной обычно понимается невозможность баллотироваться ни в одном из избирательных округов, тогда как относительная неизбираемость распространяется на конкретные избирательные округа, с которыми потенциальный кандидат связан особыми служебными отношениями²⁰. Если исходить из конституционного смысла неизбираемости, назначение данного принципа избирательного права в конституционном инструментарии, то его следует интерпретировать как юридическую невозможность избираться (В. В. Маклаков). Тогда под это понятие подпадает широкий круг обстоятельств, препятствующих занятию выборной должности в государстве.

Что касается несовместимости, то она означает невозможность для избранного лица обладать мандатом²¹.

Примером абсолютной неизбираемости являются положения статьи 58 Конституции Белиза: (1) не может быть избран в качестве члена Палаты Представителей, если он: по своим действиям может быть признан подданным, подчиненным или гражданином какого-либо иностранного государства или правительства; (3) является банкротом по

решению суда или иным образом провозглашен банкротом и др.²²

Согласно ст. 91 Конституции Перу: «Не могут быть избраны конгрессменами, если не уйдут с занимаемой должности за шесть месяцев до выборов, следующие лица:

- государственные министры и их заместители, Председатель Счетной палаты и должностные лица региональных органов власти;
- судьи Конституционного суда, члены Национального совета магистратуры, судебной власти, Прокуратуры, Национального совета по избирательным делам и Уполномоченный по правам человека;
- Председатель Центрального резервного банка, Руководитель Управления по надзору за банками, страховыми организациями и частными управляющими компаниями, осуществляющими администрирование пенсионных фондов, и Руководитель Налогового управления;
- служащие Вооруженных сил и Полиции, находящиеся на действительной военной службе»²³.

Аналогично сформулировано положение ст. 198 («Об относительном ограничении возможностей на занятие должностей сенаторов и депутатов») Конституции Парагвая: «Служащие органов исполнительной власти, заместители государственных министров, председатели советов или руководители децентрализованных, автономных и самоуправляющихся служб, совместных и тех предприятий, доля участия государства в капитале которых является преобладающей, губернаторы и управляющие муниципалитетов не могут быть избраны на должности сенаторов или депутатов, если не уйдут с занимаемых должностей, или вступают в указанные должности, по крайней мере, за девяносто дней до выборов»²⁴.

Иная технико-юридическая конструкция для формально-юридического оформления принципа несовместимости используется в Конституции Колумбии. Конституционный законодатель предпочел заведомо избежать в правоприменительной практике столкновения закона и интересов избирателей, предложив в п. 8 ст. 179 Конституции классическое изложение данного принципа: «Никто не может быть избран более чем в один выборный государ-

ственный орган или более чем на одну выборную государственную должность, если срок соответствующих полномочий совпадает, в том числе частично. Уход с какой-либо из должностей не дает возможности занять другую»²⁵. Если в приведенных выше

случаях применяется такой прием законодательной техники конструирования установления, как метод казуального (конкретного) регулирования, то конституционный законодатель Колумбии предпочел ему метод абстрактного изложения норма права, что, несомненно, имеет свои преимущества²⁶.

¹ Головин А. Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: курс лекций / А. Г. Головин. - М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 78.

² Уместно подчеркнуть, что формула «право избирать и быть избранным» не является российским «изобретением», применяется в конституционном законодательстве многих стран и даже конституционных систем наднациональных сообществ. Так, ст. 39 Хартии Основных прав и свобод, инкорпорирующая в Лиссабонский Договор – Конституцию для государств Европы закрепляет «право избирать и быть избранным на выборах в Европейский парламент», ст. 40 – «право избирать и быть избранным на муниципальных выборах» (Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. - М.: ИНФРА-М, 2013. С. 584).

³ Головин А. Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: курс лекций / А. Г. Головин. ИНФРА-М, 2016. С. 78; Выборы в мире: избирательные цензы / И. Б. Борисов, А. Г. Головин, А. В. Игнатов, Ю. Ю. Комиссаров; Под общ. ред. И. Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. С. 15 – 16.

⁴ Постановление Конституционного Суда от 16 декабря 2014 г № 33-П РФ «по делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст.740.

⁵ См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 5. Избирательное право / В. И. Червонюк, А. Ю. Мелехова, И. В. Калинин, И. С. Назарова, Е. Н. Хазов [отв. ред. д.ю.н., проф. В. И. Червонюк]. М.: Моск. ун-т МВД России имени В. Я. Кикотя, 2017.

⁶ Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / А. Т. Орлов, М. А. Мещерякова, С. Я. Павлов, Т. О. Кузнецова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2013. С. 260.

⁷ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. Вып. 2. М., 2010.

⁸ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион. Вып. 3.- М., 2013. С. 97–98.

⁹ См.: Там же. С. 98–101; Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион Вып. 4. М., 2015. С. 45 – 48.

¹⁰ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. Вып. 2. М., 2010.

¹¹ В Бутане закреплены минимальные и максимальные возрастные пределы реализации пассивного избирательного права. Так, согласно ст. 23 Конституции Бутана кандидат на выборную должность, установленную Конституцией Бутана, должен, в частности, быть в возрасте не менее 25 лет и не более 65 лет на дату избрания (регистрации в качестве кандидата).

¹² См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион. Вып. 3.- М., 2013. С. 99.

¹³ Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / АТ. Орлов, М.А. Мещерякова, С.Я. Павлов, Т.О. Кузнецова; науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. - М.: РЦОИТ, 2013.

¹⁴ См.: Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 3: Южная Америка. С. 599, 597.

¹⁵ См.: Конституции государств Европы. В 3-х т. Т. 1. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.

¹⁶ См.: Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 3: Южная Америка. 2006. С. 600.

¹⁷ См.: Там же. С. 600.

¹⁸ Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 20010. Т. 3: Дальний Восток, 2010. С. 725.

¹⁹ Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 303. Такие жесткие требования к претенденту на пост президента в данном государстве исследователи проблемы объясняют потребностями эффективного управления государством, и, в частности, экономикой. По уровню жизни населения в 2009 г. Сингапур занимал 23-ю позицию в списке из 182 стран, внешний долг отсутствует. При этом страна лишена полезных ископаемых, кроме строительных материалов, графита. Это третий по величине центр нефтепереработки, развиты судостроение и судоремонт, производство морских буровых установок, активно работает сектор финансовых услуг (сингапурская валютная биржа) (см. об этом: Мартынова М. Ю. Вводная статья к Конституции Республики Сингапур / Конституции государств Азии: в 3 т.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. С. 669–670).

²⁰ По утверждению М. Амеллера, - автора классического исследования «Парламенты», - «если целью закрепления абсолютной неизбираемости является обеспечение независимости члена представительного органа, то относительная неизбираемость направлена на охрану свободы избирателя, ограничение возможностей кандидата использовать служебное положение при проведении избирательной кампании» (Амеллер М. Парламенты : сравнительное исследование структуры и деятельности представительских учреждений 55 стран мира / Мишель Амеллер. - М.: Прогресс, 1967. - 512 с.)

²¹ См.: Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. 4-е изд., доп. и перераб. : [учеб. для студ. юрид. вузов и фак.] / В. В. Маклаков. М. : Волтерс Клувер, 2015 С. 474.

²² См.: Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 1: Государства Северной и Центральной Америки. С. 102.

²³ См.: Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 3: Южная Америка. 2006. С. 811–812.

²⁴ См.: Там же. С. 745.

²⁵ См.: Конституции государств Америки: В 3 т. Т. 3: Южная Америка. 2006. С. 600.

²⁶ См. об этом: Червонюк В. И. Теория государства и права. М.: ИНФРА-М, 2009. Он же: Методология подготовки научного исследования в юридической отрасли науки: учебное пособие. М., 2017.

УДК 34
ББК 67

@ Комахин Б.Н. Хазов Е.Н. 2018

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF PROFESSIONAL ACTIVITY OF STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Boris Nikolaevich КОМАХИН,
doctor of law, professor of the Department
of administrative law Kikot Moscow University of the
MIA of Russia

Борис Николаевич КОМАХИН,
доктор юридических наук, профессор кафедры
административного права Московского Универси-
тета МВД России имени В.Я. Кикотя

Evgeniy Nikolaevich ХАЗОВ,
doctor of law, professor, professor of the Department
of constitutional and municipal law Kikot Moscow
University of the MIA of Russia

Евгений Николаевич ХАЗОВ,
доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры конституционного и муниципального пра-
ва Московского университета МВД России
им. В.Я. Кикотя

Annotation. The article deals with topical issues of legal regulation of professional performance of state and municipal employees. A number of proposals to improve the performance of state and municipal employees are made.

Keywords: public service, municipal service, official activity, law enforcement agencies, rights, freedoms and duties of civil servants, guarantees of labor rights of civil servants

Аннотация: В статье рассмотрены актуальные вопросы правового регулирования профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих. Сделаны ряд предложений по совершенствованию служебной деятельности государственных и муниципальных служащих.

Ключевые слова: государственная служба, муниципальная служба, служебная деятельность, правоохранительные органы, права, свободы и обязанности государственных служащих, гарантии трудовых прав государственных служащих

Для цитирования: Комахин Б.Н. Хазов Е.Н. Особенности правового регулирования профессиональной служебной деятельности государственных и муниципальных служащих. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр.13-19.

Потенциальные субъекты общества (государство, гражданин, службы и служащие), казалось бы, попадают в «одностороннюю» зависимость от состояния общества, как и от частных лиц, и всех субъектов гражданского общества, коль скоро настоящие общественные отношения не есть «делка», а закон как предписание и потому, освещающий, в определенном смысле, систему отношений зависимости в деятельности служб и служащих. Социальная справедливость и солидарность при этом являются неперенными предпосылками общественного консенсуса, к которому направлена служебная деятельность управленческих кадров.

В статье 59 Конституции РФ закреплено, что гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоре-

чит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой¹.

По просьбам религиозных организаций решением Президента РФ священнослужителям, в соответствии с законодательством России о воинской обязанности в военной службе в мирное время, предоставляется отсрочка от призыва на военную службу и освобождение от военных сборов².

Никто из служащих не обязан сообщать о своем отношении к религии и не может подвергаться принуждению при определении своего отношения к религии, к исповеданию или отказу от исповедания религии, к участию или неучастию в богослужениях, других религиозных обрядах и церемониях,

в деятельности религиозных объединений, в обучении религии.

Воспрепятствование осуществлению права на свободу информации, совести и свободу вероисповедания, в том числе сопряженное с насилием над личностью (служащего), с умышленным оскорблением его чувств в связи с его отношением к религии, с пропагандой религиозного превосходства, с уничтожением или с повреждением имущества либо с угрозой совершения таких действий, запрещается и преследуется в соответствии с федеральным Законом³.

Методологическая суть исследования реальности модернизации в целях создания современной служебной деятельности выражается в выявлении соотношения правового идеала, идеальной модели и реально достигнутого уровня правообеспеченности рассматриваемых служебных отношений⁴. Отсюда методологические аспекты правового развития общества охватывают все процессы достижения свободы, равенства, справедливости и других человеческих ценностей в профессиональной служебной деятельности.

В связи с этим можно говорить о трех основных компонентах правовой модернизации служебной деятельности.

Первый компонент — верховенство правовых законов и среди них Конституция РФ, как основной закон⁵. Этому признаку соответствует собственно правовой компонент (административно-правовое и управленческо-правовое регулирование, означающее формальное равенство субъектов служебной деятельности). В информационно-правовом обществе конституция должна закреплять максимальную (неотчуждаемую, неотъемлемую) меру свободы личности служащего (его прав как человека и гражданина) и тем самым устанавливать, что никому — ни частному лицу, ни служащему (чиновнику), ни органу государственной власти — не может быть дозволено то, что ущемляет минимальную неотчуждаемую свободу. В конституции и законах (но не в подзаконных нормативных актах) путем запретов общественно вредного должна закрепляться равная максимальная мера свободы служащих, исключаящая привилегии и правовой нигилизм⁶.

Другой компонент — рассмотрение юридических гарантий свободы, самостоятельности, гарантии не только для индивида служащего, но и для объединений, в том числе и служащих, в виде различных служб: государственной гражданской,

правоохранительной, военной. Ибо в современном обществе человек удовлетворяет свои интересы и реализует свою свободу, поступая на государственную (муниципальную) службу, вступая в различные ассоциации. Поэтому здесь следует говорить не столько об индивидуально-правовом признаке или компоненте прав и свобод индивидов, сколько о субъективно-правовом компоненте. Имеется в виду, что субъектами служебной деятельности являются не только физические, но и юридические лица с их гарантиями для служб ассоциаций, производных от аналогичных гарантий для индивидов. Среди таких гарантий выделяются, прежде всего, права и свободы человека и гражданина на государственную службу, гарантии на модернизацию, а также иные субъективные права индивидов и ассоциаций, вытекающие из конституции и законов⁷.

Эти права могут быть формально-юридическими гарантиями свободы и самостоятельности служащих не сами по себе, а лишь тогда, когда ни какие государственные органы, их должностные лица, ни какие служащие одновременно не обладают полномочиями, фактически ограничивающими права индивидов и ассоциаций на их служебную деятельность. Иначе говоря, формально-юридически мера свободы может быть гарантирована лишь постольку, поскольку законы не содержат противоречий, и лишь настолько, насколько она одновременно не ограничена соответствующими полномочиями государственной администрации, служащих, должностных лиц, их деятельностью.

Значительные гарантии свободы и самостоятельности человека дают надлежащие процедуры служебной деятельности по удовлетворению, регулированию различных социальных интересов. Они имеют двойственную природу. С одной стороны, нормы, регламентирующие эти процедуры в области материального или процессуального права, могут быть отнесены к разряду формально-юридических гарантий. С другой стороны, реальность этих процедур должна создавать систему институциональных гарантий свободы, самостоятельности и собственности⁸. Это — важный элемент правовой государственности и одновременно информационно-правовой компонент модернизации служб и служебной деятельности в государстве.

Далее идет такой компонент, как разделение власти (властей). С точки зрения правовой теории государства, его власть состоит из трех относительно самостоятельных «ветвей», каждая из кото-

рых имеет свою природу и свое юридическое обоснование. Эти «ветви» — законодательная, исполнительная и судебная — обособились в процессе разделения труда по управлению обществом и отчетливо обозначились как три основополагающие правовые формы публично-властной деятельности служб и служащих при выполнении государством своих правовых институций, включая его служебно-правовые отношения в условиях инновационного развития РФ⁹.

В ходе инновационного развития России действует система правового обеспечения личности служащего в рамках отношения данного субъекта к другим субъектам и прежде всего служащих государства.

Проблема действия норм различных отраслей права — конституционного, административного, трудового права в отношении государственных служащих выходит на перспективы взаимодействия этих отраслей права со служебным правом в будущем. Проблема эта является непростой. Она обусловлена отсутствием единого подхода к регулированию профессиональной служебной деятельности и имеющимся противоречиями между служебным и трудовым законодательством. Значимость ее признается как учеными — трудовиками, так и административистами.

Для того чтобы четче представить эту проблему, надо, на наш взгляд, получить ответы на несколько вопросов правового обеспечения служебной деятельности, а именно:

- распространяется ли трудовое законодательство на государственных и муниципальных служащих и отдельные виды службы вообще?
- если распространяется, то применяется ли оно субсидиарно или только в случае прямого указания в законе; имеет ли оно приоритет над законодательством о государственной и муниципальной службе?
- в полном ли объеме административное право может регулировать служебную деятельность?

Конечно, «объем» действия норм трудового права в отношении служащих различных видов публичной службы неодинаков. Сферой, к которой трудовое законодательство традиционно применялось в наименьшей степени, всегда являлись военно-служебные отношения. Статья 11 ТК РФ указывает, что трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распро-

страняются на военнослужащих при исполнении ими обязанностей военной службы (кроме случаев, когда они одновременно выступают в качестве работодателей или их представителей)¹⁰. Вместе с тем применение норм трудового законодательства в отношении военнослужащих возможно в случае прямого указания на это в законодательстве о военной службе.

Несомненно, административное законодательство имеет более широкое воздействие, чем трудовое в области регулирования военной службы и допускает «действие» последнего в указанной сфере лишь постольку, поскольку это необходимо для реализации и своих целей, и целей инновационного регулирования.

Вместе с тем в литературе высказывается мнение, что нормы трудового права могут применяться к военно-служебным правоотношениям «субсидиарно в виде исключения, в случае если отсутствуют соответствующие публично-правовые нормы, которые могли бы быть применены по аналогии»¹¹. Однако этот вывод не без оснований подвергается сомнению С.Е. Чанновым. Ведь указанные выше положения ст. 11 ТК РФ свидетельствуют о нежелании законодателя распространять нормы трудового права на военнослужащих, кроме самим им установленных случаев. Вместе с тем справедливо отмечает автор сложность вопроса о соотношении норм административного и трудового права в институте государственной гражданской службы.

Профессиональная деятельность государственных гражданских служащих, в отличие от военнослужащих, всегда в той или иной степени регулировалась нормами трудового права¹². Но объем этого регулирования в разные периоды был различен. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает приоритет специального законодательства о государственной гражданской службе над нормами трудового права, определяя, что последние применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, лишь в части, не урегулированной Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 73). Если же служебный аспект организации труда гражданских служащих урегулирован и в трудовом, и в административном законодательстве, должны применяться нормы, имеющие более высокую юридическую силу.

Ст. 5 ТК РФ устанавливает: «Нормы трудового права, содержащиеся в иных федеральных законах,

должны соответствовать настоящему Кодексу. В случае противоречий между настоящим Кодексом и иным федеральным законом, содержащим нормы трудового права, применяется настоящий Кодекс.

Если вновь принятый федеральный закон, содержащий нормы трудового права, противоречит настоящему Кодексу, то этот федеральный закон применяется при условии внесения соответствующих изменений в настоящий Кодекс». Статья 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в свою очередь, гласит: «Федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом».

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является специальным по отношению к Трудовому кодексу, и несмотря на то, что изменения в ст. 11 ТК РФ внесены позже, имеет приоритет. Следовательно, приоритет имеет и законодательство о государственной гражданской службе.

Современное воздействие трудового законодательства на деятельность государственных гражданских служащих не случайно характеризуется как субсидиарное. Заимствованные нормы становятся элементом отрасли права, из которой они заимствованы для урегулирования нетипичных, более сложных по своей структуре отношений, в частности, государственно-служебных. При этом субсидиарность не отражается на единстве предмета как отрасли-донора, так и отрасли-реципиента. Применительно к правовой сущности государственной службы речь идет о расширении сферы действия, а не предмета регулирования трудового права.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» значительно увеличил не только количество административно-правовых, но и иных норм, регулирующих отношения в данной сфере. Если ранее действовавший Закон об основах государственной службы лишь устанавливал особенности государственной службы, то действующий Закон напрямую регулирует профессиональную служебную деятельность гражданских служащих.

Например, вместо понятия «трудовой спор» термин «служебные споры», фактически сохраняя

установленные трудовым законодательством публичные правила их разрешения, ведет к сложностям, которые могут возникать на практике в связи с определением подсудности служебных споров. Согласно ст. 22 ГПК РФ, суды рассматривают и разрешают, в частности, иски с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления¹³ о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений. По смыслу ст. 22 ГПК РФ служебные споры также подведомственны судам общей юрисдикции.

При этом, согласно п. 6 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ, дела, возникшие из трудовых отношений, за исключением дел о восстановлении на работе, подсудны мировому судье¹⁴. Вместе с тем служебные споры возникают не из трудовых отношений, а из отношений, связанных с прохождением государственной службы. Поскольку Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не содержит специальных указаний на этот счет, не вполне понятно, как должны решаться вопросы и о подсудности соответствующей категории дел, и их информационном содержании.

Разумеется, все выше сказанное не свидетельствует ни о недостоверности идеи формирования институтов «служащие государства», «служебное право», «служебные отношения» «служебная деятельность» и ни о каких-то преимуществах трудового или административно-правового подхода к регулированию служебной деятельности¹⁵.

Однако нельзя отрицать, что Федеральный закон о государственной гражданской службе закрепляет и определенную специфику служебной деятельности по сравнению с административно-правовыми и трудовыми отношениями. Часто это проявляется в том, что либо заимствованные из трудового законодательства нормы дополняются специальными правилами, либо, наоборот, при перенесении в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» некоторые положения, не являющиеся специфическими для государственной службы, из них исключаются¹⁶.

Не всегда представляется возможным установить, нужно ли применять нормы административного, трудового, информационного права в соответствии со ст. 73 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской

Федерации» в случаях, когда в самом Законе они отсутствуют. Можно привести следующий пример. Статья 38 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает, что «при принятии решения о возможном расторжении служебного контракта с гражданским служащим в соответствии со ст. 33 настоящего Федерального закона представитель нанимателя в письменной форме информирует об этом выборный профсоюзный орган данного государственного органа не позднее чем за два месяца до сокращения соответствующей должности гражданской службы»¹⁷.

По существу, данное положение является рецепцией ст. 82 Трудового кодекса РФ. Она устанавливает, что «при принятии решения о сокращении численности или штата работников организации, индивидуального предпринимателя и возможном расторжении трудовых договоров с работниками в соответствии с п. 2 части первой ст. 81 настоящего Кодекса работодатель обязан в письменной форме сообщить об этом выборному органу первичной профсоюзной организации не позднее чем за два месяца до начала проведения соответствующих мероприятий».

Одновременно ст. 82 ТК РФ, помимо воспроизведенной выше нормы, содержит ряд требований к участию выборного профсоюзного органа в рассмотрении вопросов, связанных с расторжением трудового договора по инициативе работодателя.

Например, в ней указывается, что «увольнение работников, являющихся членами профсоюза, по основаниям, предусмотренным пунктами 2, 3 или 5 части первой статьи 81 настоящего Кодекса, производится с учетом мотивированного мнения выборного органа первичной профсоюзной организации в соответствии со статьей 373 настоящего Кодекса»¹⁸.

Отсюда начинается необходимость соблюдения информационно-служебных норм, предусмотренных законодательством (учитывать мотивированное мнение выборного профсоюзного органа при увольнении гражданского служащего, например, вследствие его недостаточной квалификации, подтвержденной результатом аттестации (подп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»)¹⁹.

Конечно, весьма непростым является применение административного, трудового законодательства к инновационно-служебным отношениям, особенно на правоохранительной службе, что объясняется не урегулированностью или неполной

урегулированностью профессионально-служебных вопросов в имеющихся законах.

Различные нормативные акты, регулирующие служебную деятельность в органах, которые можно отнести к правоохранительным, по-разному решают проблему распространения трудового законодательства на соответствующих государственных служащих.

В наименьшей степени и только в случаях, прямо предусмотренных законом, нормы трудового права действуют на военнослужащих. Субсидиарное применение трудового права предусмотрено в отношении государственных гражданских служащих и правоохранительных служащих, проходящих службу по контракту. Наконец, служебная деятельность муниципальных служащих осуществляется на основе норм трудового законодательства с учетом специальных положений законодательства о муниципальной службе. Это значит лишь то, что служебное право пока находится в стадии формирования, работа, которая начата в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», еще не доведена до конца, да и сам этот закон с точки зрения восприятия трудово-правовых норм далек от совершенства, что и было показано выше.

Представляется, что такая ситуация в будущем должна быть изменена в пользу формирования единых подходов к правовому регулированию служебной деятельности всех видов.

Поэтому число основных задач, требующих решения, является формирование современной информационной, телекоммуникационной инфраструктуры и предоставление государственной службой качественных услуг населению и обеспечение высокого уровня доступности для граждан управленческих информационных и технологий.

В раскрытии понятия правового статуса служащего выделяется ряд наиболее общих положений: информационная безопасность личности служащего; максимальное развитие инициативы, талантов, профессиональных навыков, творческих способностей и умения найти себя в новой обстановке. Важно поощрение личных достижений и личного вклада; создание возможностей для творческого роста; защита прав и достоинства служащего; гарантия его личной защищенности²⁰.

Именно такими путями создаются действительные предпосылки снятия формального отношения к деятельности служащих государства. Ведь каждый

служащий заслуживает уважения в зависимости от того, что он собой представляет на самом деле, как гражданин и как участник служебной деятельности²¹.

Государственное регулирование служебной деятельности в соответствии с принципами права и правовой характер законов в целом могут быть достигнуты только в условиях развитой государственности, в эпоху информационного общества, когда равная свобода всех является первичной по отношению к любым формам ограничения свободы²².

В условиях модернизации правового регулирования дозволения используются, в первую очередь, для ограничения правом властно-приказных, административных потоков информации, для легализации применения силы в правовых рамках. Дозволения используются и для провозглашения незыблемости минимальной неотчуждаемой меры свободы. Но если рассматривать право в плоскости отношений свободного эквивалентного обмена информацией со службами, в которые вступают формально равные субъекты, то здесь определяющую роль играют, конечно, договоренности. При формальном неравенстве используются, главным образом, не запреты, а дозволения²³.

Принцип «незапрещенное разрешено» близок правовой регуляции. Если люди признаются свободными и формально равными друг другу, то они вступают в отношения между собой, руководствуясь не чьими-то дозволениями, а своей собственной волей, и фиксируют результат согласования воли каждого в договоре. И правовой закон, определяющий меру свободы, устанавливает ее не столько путем дозволений, сколько посредством запретов общественно вредного, иначе он не будет правовым, ибо закон, регулирующий отношения формально равных сто-

рон путем дозволений, отрицает изначальную свободу субъекта, и, следовательно, отрицает абсолютную правосубъектность²⁴.

Запрет — это способ правовой регуляции профессиональной служебной деятельности. Принцип «незапрещенное разрешено» — основной элемент правовой субъектности. Если в каких-то отношениях субъект не может им руководствоваться, то выступает не в качестве субъекта права, а как объект властно-приказных отношений. В этих отношениях он лишь обязан выполнять адресованные ему предписания.

При этом следует различать то, что разрешено правом и что разрешено законом. Когда речь идет о праве, то подразумевается юридический закон, защищающий правосубъектность, автономию субъекта, исключая те дозволения, которые позволяют исполнительным органам ограничивать права человека и гражданина. Последнее есть не что иное как узаконенный произвол.

Принципы информационно-правовой жизнедеятельности общества, государства и его служащих могут быть реализованы в той мере, в которой государство, его институты, органы и должностные лица в своей деятельности связаны принципом: «Запрещена информация, прямо не соответствующая праву на свободу»²⁵.

Важно разъяснять, например, что гражданину РФ не только предоставлено право заменять военную службу выполнением альтернативной гражданской службы, если несение военной службы противоречит его убеждениям или вероисповеданию, но и возможность беспрепятственно совершать религиозные обряды, такие как: вступление в брак, рождение ребенка, его совершеннолетие, похороны и многие другие.

¹ «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993)

(с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) в «Собрании законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>

² См.: Указ Президента РФ от 6 февраля 2008 г. № 138 «Вопросы предоставления гражданам Российской Федерации отсрочки от призыва на военную службу» // СЗ РФ. — 2008. — № 17. — Ст. 275. <http://www.pravo.gov.ru>

³ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелев А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018. (9-е издание, переработанное и дополненное)

⁴ Комахин Б.Н. К вопросу об определении критериев эффективности административно-правового регулирования публично-служебных отношений в контексте модернизации государственного управления и инновационного развития. *Полицейская деятельность*. 2013. № 4. С. 289-295.

⁵ Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и

правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

⁶ Комахин Б.Н. Сущность правовых основ деятельности государственных служащих: концептуальные подходы инновационного государства. Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 75-78.

⁷ Хазов Е.Н. Юридические гарантии прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России.

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Санкт-Петербургский университет МВД РФ. Санкт-Петербург, 1997

⁸ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации. Монография / Москва, 2017.

⁹ Система органов государственной власти России. Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2015.

¹⁰ Оперативно-розыскная деятельность. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубонос Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Галузо В.Н. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2017. (3-е издание, переработанное и дополненное).

¹¹ См., например: Военное право: учебник / под ред. В.Г. Стрекозова и А.В. Кудашкина. – М., 2004. – С. 190; Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение. – М., 2009. – С. 165-169.

¹² Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Соотношение административного и трудового законодательства в регулировании государственной гражданской службы // Трудовое право. – 2005. – № 3. – С. 33; Киселев С.Г. Государственная гражданская служба: учеб. Пособие. – М., 2-5. – С. 44.

¹³ Муниципальное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Харламов С.О., Грачева М.А., Дурнев В.С., Михайлова Е.В., Саудаханов М.В. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

¹⁴ «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 N 138-ФЗ

(ред. от 27.06.2018) «Собрание законодательства РФ», 18.11.2002, N 46, ст. 4532, <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁵ Комахин Б.Н. Административно-правовые основы развития служебной деятельности в контексте политики модернизации. Москва, 2013.

¹⁶ Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Хазова В.Е. Москва, 2017.

¹⁷ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, N 31, ст. 3215. <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁸ «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3. <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁹ Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 02.08.2004, N 31, ст. 3215. <http://www.pravo.gov.ru> - 27.06.2018).

²⁰ Лобзов К.М., Богданов А.В., Хазов Е.Н. Правовой статус личности как субъект и объект правоотношений в современном законодательстве Российской Федерации (теоретико-методологический анализ)

Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. № 7. С. 20-25.

²¹ Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Богданов А.В., Ильинский И.И. Москва, 2017.

²² Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. Абакумов О.Б., Алексеев В.В., Баженов С.В., Бакланов Л.А., Богданов А.В., Бражников Д.А., Бычков В.В., Галушко В.А., Дубинин А.С., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Кундетов А.И., Напханенко И.П., Панюшин Д.Б., Саранчин Д.В., Сыпачев А.Ю., Тагиров З.И., Щукин А.М., Щукин В.М., Хазов Е.Н. и др. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

²³ Комахин Б.Н. Развитие государственно-служебной деятельности на основе политики модернизации: административно-правовой аспект. Москва, 2014.

²⁴ Комахин Б.Н., Хазов Е.Н. Нормативно-правовое регулирование по противодействию коррупционной деятельности среди государственных муниципальных служащих в современной России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 108-113.

²⁵ Основы теории национальной безопасности. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Москва, 2017.

MIGRATIONAL LEGAL RELATIONS AS AN OBJECT OF PROGNOSTIC RESEARCH

МИГРАЦИОННЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ КАК ОБЪЕКТ ПРОГНОСТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Vladimir Sergeevich DURNEV,
associate professor of the Department of constitutional
and municipal law Kikot Moscow university of the
MIA of Russia, candidate of law

Владимир Сергеевич ДУРНЕВ,
доцент кафедры конституционного и муниципаль-
ного права Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Annotation. The article is devoted to issues to be disclosed in connection with what may be migration legal relations in the future, in the sense of scientific forecasting, as well as certain aspects and approaches to such research.

Keywords: Migrational legal relations. Migration of people. Forecasting. Forecasting issues. Forecasting methods. State Migration Policy

Аннотация. Статья посвящена вопросам, подлежащим раскрытию в связи с тем, какими могут быть миграционные правоотношения в перспективе, по смыслу научного прогнозирования, а также отдельным аспектам и подходам к таким исследованиям.

Ключевые слова: Миграционные правоотношения. Миграция людей. Прогнозирование. Вопросы прогнозирования. Методы прогнозирования. Государственная миграционная политика

Для цитирования: Дурнев В.С. Миграционные правоотношения как объект прогностических исследований. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр.20-22.

Современный мир, подверженный глобализации, как отмечают специалисты, находится в состоянии системного кризиса, закономерным продолжением чего, предположительно будет являться перестройка на новую модель жизнедеятельности. Всестороннее, комплексное изучение и понимание миграции, как отдельного компонента системы общества в целом, позволит ответить на множество вопросов, например о причинах, характере, влиянии и взаимосвязанности миграции и общества в целом.¹

Теория и практика государства и права свидетельствуют о важности института миграционных правоотношений. Разносторонние исследования их как объекта, представляются актуальными.

Исходя из заявленной тематики, в данной статье предлагается обратить внимание на подходы к исследованию того, какими могут быть миграционные правоотношения в перспективе, т.е. по смыслу научного прогнозирования.²

По мнению автора настоящей статьи, прогностические исследования, в самом простом выраже-

нии, предполагают постановку ряда вопросов подлежащих выяснению. В частности, на первоначальном (подготовительном) этапе, следующих:

- Что представляет собой объект прогнозирования? Каким образом его можно описать для целей прогнозирования?
- Каков характер прогноза, - уровень сложности прогноза? Каков горизонт прогнозирования?
- Какие методы научного прогнозирования следует применять в данном случае?
- Проводились ли ранее подобные прогностические исследования подобного объекта? Если да, то каковы результаты таких исследований?

1. Суть миграционных правоотношений – поведение субъектов (участников), как правило, взаимодействующих между собой в сфере миграции, т.е. в связи с их перемещением (переселением), обусловленных правилами, регламентированными миграционным правом. Для определения того, какими могут быть миграционные правоотношения в перспективе, необходимо иметь ввиду разного рода составляющие, которые в общем-то могут показаться

очевидными в среде правоведения³, однако учитывая параметры, озвученные при постановке вышеуказанных вопросов (характер прогнозирования, - уровень сложности прогноза; горизонт прогнозирования; методы прогнозирования и т.д.), требуют определенной корректировки. Можно выделять следующие составляющие миграционных правоотношений: круг субъектов (участников) таких отношений и их роли; правовые средства, с помощью которых субъекты (участники) этих отношений взаимодействуют друг с другом; разного рода факторы оказывающие влияние на перечисленные составляющие, а также другие возможные составляющие. Прогнозирование миграционных правоотношений, прежде всего, следует связывать с государственной миграционной политикой, в частности потому, что государство в настоящий момент, оказывает здесь наибольшее влияние. Характеристика составляющих миграционных правоотношений как объекта прогностики связана также с оптимальностью модели управления в сфере миграции, а также возможными проблемами и путями их решения в данной сфере. Можно добавить и общемировые тенденции, влияние международных факторов и др.

«Юридическое прогнозирование должно осуществляться в соответствии с современными потребностями развития государства и с учетом необходимости адекватной реакции на вызовы, имеющие особую значимость для общества. Методологической предпосылкой прогнозирования служит принцип социальной обусловленности права и принцип его прогрессивно-поступательного развития.

Это значит, что в процессе юридического прогнозирования исследуются тенденции развития правовых институтов в их непосредственной связи с изменениями в экономическом базисе и политической системе.

Еще более важна связь с социальными, политическими и экономическими факторами, нередко прогноз законодательства является составной частью общественно-политического планирования или прогнозирования, при этом общественно-политические цели являются определяющими.»⁴ Указанные авторы отмечают следующие факторы, подлежащие учету в юридических прогнозах: политический; экономический; социальный; культурный; психологический, а также более конкретно иные, например, правовые, идеологические, религиозные, демографические, глобализационные, форс-мажорные.

2. Размышляя о характере прогноза, уровне его сложности, горизонте прогнозирования, имея ввиду, в том числе, широту, точность и временной отрезок прогноза, следует заметить, что они сильно обусловлены исходными задачами и могут быть весьма различными. Попробуем конкретизировать задачи.

Так, можно например, отталкиваться от прогнозирования и связанного с ним планирования для нужд государственной миграционной политики. Согласно теории управления⁵, а также нормативного регулирования государственной политики⁶, выделяют: краткосрочные (до года), среднесрочные (от года до пяти лет) и долгосрочные периоды (свыше пяти лет). Если обратить внимание на документы, определяющие государственную политику Российской Федерации⁷, то они, как правило, охватывают временной интервал в полтора десятка лет.

Т.о., представляется целесообразным осуществлять прогнозирование миграционных правоотношений на вышеуказанные отрезки времени, в соответствии с потребностями государственной миграционной политики Российской Федерации.

3. Методы прогнозирования довольно многочисленны.

В первую очередь, следует обратиться, к общим методам прогнозирования⁸. Как отмечалось нами ранее: «Для прогностических исследований характерно применение таких методов как: статистические методы; опрос в различных видах, часто используется опрос экспертов, вторичный экспертный анализ и другие. Свообразным гибридным прогностическим методом является так называемый форсайт.

Форсайт – это относительно новый, но популярный в настоящее время метод. Грубо говоря, в основе его лежит сочетание методик определения тенденций и их выработки путем вовлечения в процесс выявления тенденций и одновременно планирования, таких экспертов, которые в силах определять будущее (руководители, видные специалисты, наиболее активные деятели в рамках рассматриваемой проблематики). Метод форсайта еще можно назвать самореализующимся прогнозом.»⁹

Во вторую очередь, надо говорить о методах правового (юридического) прогнозирования,¹⁰ - так в указанных источниках авторы говорят о следующих методах: фактографические методы; статистический метод; экстраполяция; метод сравнительного правоведения; методы математического

моделирования; методы экспертных оценок; другие социологические методы.

На наш взгляд, в большинстве случаев, учитывая особенности прогностических исследований, обозначенные выше, оптимально комбинировать разные вышеуказанные методы, однако их комплекс может быть различным.

4. Отвечая на четвертый из сформулированных вопросов, обратимся к ресурсам РГБ¹¹. Контекстный поиск, а также анализ содержания ряда источников¹², свидетельствует о дефиците целенаправленных прогностических исследований не только миграционных правоотношений, но и в об-

щем, целенаправленных правовых прогностических исследований.

Таким образом, следует скорее обратиться ко всему множеству правоведческих и в целом социологических исследований миграции (следует отметить значительное их количество), на предмет выявления в них тенденций развития миграционных правоотношений, элементов планирования, отдельные аспекты которых могут проявляться например, в выявленных проблемах правовой реальности, предложениях по их решению, вопросам государственной миграционной политики.

¹ Основы миграционных правоотношений: учебное пособие. / Дурнев В.С. – Екатеринбург: Ридеро, 2017, с.7-8.

² См. например: Малая российская энциклопедия прогностики. / И.В. Бестужев-Лада (гл. ред.) [и др.]. — М.: Ин-т экономических стратегий, 2007; а также учебные пособия по Философии права и Социологии права.

³ Для определения сути миграционных правоотношений, см. например: Основы миграционных правоотношений: учебное пособие. / Дурнев В.С. – Екатеринбург: Ридеро, 2017; Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / А.С. Прудников [и др.]. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография / В.Д. Самойлов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015; Харламов С.О. Иммиграционный контроль в системе функций органов внутренних дел России: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2002; Миграция и иммиграционный контроль: теория и практика России и зарубежных стран. Монография / Харламов С.О., - М.: Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя, 2006; Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: Учебно-методическое пособие / Хазов Е.Н. [и др.]. - М.: Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя, 2017.

⁴ Радченко В. И., Ининюк О. А., Плягина И. В., Цирин А. Л., Чернобель Г. Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал Российского Ирана. 2008. № 8. С. 5.; Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Д.Б. Горюхов [и др.]. — М.: Международный юридический институт, 2010.

⁵ См. например, учебные пособия по Теории управления.

⁶ Прежде всего, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

⁷ См. например, Стратегию национальной безопасности, утв. Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683, а также другие документы подобного характера собранные, в частности на официальном сайте Совета безопасности при Президенте Российской Федерации, - <http://www.scrf.gov.ru/>

⁸ См. например, публикации по данной теме автора Бестужев-Лада И.В.

⁹ Зинченко Е.Ю., Дурнев В.С. О некоторых аспектах и методах исследования конституционно-правовых отношений. // Сборник статей, по результатам научной конференции на тему: «Методология и технологии научных исследований по юридическим дисциплинам». М.: МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017.

¹⁰ См., например: Глазырин В.В. Прогнозирование эффективности правовых норм: возможный подход // Труды ВПИИСЗ. Выл. 41. М., 1988; Глазырин В. В., Лапаева В. В., Морщакова Т. Г., Павлодский Е. А., Сырых В. А. /.. Чеснокова М. Д., Дни С. А. Методология прогнозирования эффективности действия правовых норм. М., 1986 (депонировано в И11ИОН РАИ СССР № 25756); Никитинский В. И., Глазырин В. В., Казаринова С. Е. О методике измерения эффективности правовых норм // Советское госу- дарегио и право. 1975. № 9. С. 27-30; Никитинский В. И., Самощенко И. С. Понятие эффективности правовых норм // Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 49; Панлодский Е. А. Опыт прогнозирования эффективности правового акта с помощью экспертных оценок // Труды ВПИИСЗ. Выл. 41. М., 1988; Ширгородский М. Д. Прогноз и правовая наука // Правоведение. 1971. № 1. с.71 и др.

¹¹ РГБ – Российская Государственная Библиотека, - см. например, - официальный сайт РГБ rsl.ru. По результатам контекстного поиска выявлены лишь следующие научные труды: Лазарев М.И. Океан и будущее: Опыт правового прогнозирования – М.: Междунар. отношения, 1977; Музыченко П.П. Прогнозирование и планирование в системе управления качеством окружающей среды: государственно-правовые аспекты: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02. – Одесса: 1981; Агамиров К.В. Прогнозирование в теории и социологии права: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01. – М.: 1987; Клейменов М.П. Уголовно-правовое прогнозирование: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.08. – Екатеринбург: 1992; Васин Ю.Г. Криминологическое и уголовно-правовое прогнозирование законодательной деятельности в сфере борьбы с организованной преступностью: Методологические и методические проблемы: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.08. – М.: 1999; Ломтева В.С. Прогнозирование в правотворчестве и правоприменении : диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01. – М.: 2006; Осипов М.Ю. Проблемы прогнозирования в юридической науке. // Российская академия юридических наук. Научные труды – М.: Юрист, 2001, см. Вып. 13, Т. 1. – 2013, ISBN 978-5-91835-187-1; Агамиров К.В. Проблемы юридического прогнозирования: методология, теория, практика. Монография. М.: 2015.

¹² Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики: монография / Д.Б. Горюхов [и др.]. — М.: Международный юридический институт, 2010, с. 212.

ON THE PROBLEMS OF IMPROVING LEGISLATION IN THE FIELD OF MIGRATION

О ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Anatoliy Semenovich PRUDNIKOV,
Honored lawyer of the Russian Federation,
doctor of law, professor, professor of the Department
of constitutional and municipal law
Kikot Moscow university of the MIA of Russia

Анатолий Семенович ПРУДНИКОВ,
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор, профессор
кафедры конституционного и муниципального
права Московского Университета МВД России им.
В.Я. Кикотя

Anatoliy Nikolaevich SANDUGEL,
Deputy chief of the Research Center No. 4 of the
All-Russian Research Institute of the MIA of Russia,
Candidate of law

Анатолий Николаевич САНДУГЕЙ,
Заместитель начальника НИЦ №4 ВНИИ МВД Рос-
сии, кандидат юридических наук

Annotation. This article reveals the current problems of legislation in the field of migration and ways to solve them.

Keywords: migration, legislation, codification, migration policy, immigrant

Аннотация. В данной статье раскрываются актуальные проблемы законодательства в сфере миграции и пути их решения.

Ключевые слова: миграция, законодательство, кодификация, миграционная политика, иммигрант

Для цитирования: Прудников А.С. Сандугей А.Н. О проблемах совершенствования законодательства в сфере миграции. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр.23-24.

Миграционные процессы, по своей сути, имеют социальные и политические элементы, что дает основание для теоретической разработки и практической оценки их влияния на социально-политическое развитие общества и государства.¹

«В результате притока населения из зарубежных стран ежегодный миграционный прирост в Российской Федерации увеличился на 15% и составил в среднем 280 тыс. человек в год.

Иммиграция в Российскую Федерацию продолжает оказывать положительное влияние на демографическое и социально-экономическое развитие как Российской Федерации в целом, так и отдельных ее субъектов.

При этом опыт стран, проводящих активную иммиграционную политику, показывает, что отсутствие действенных механизмов контроля и регулирования миграционных потоков способствует возникновению межнациональных конфликтов, формированию этнических анклавов, ухудшению социальной обстановки.

Система управления миграционными потоками в Российской Федерации в интересах национальной безопасности должна включать в себя комплекс механизмов, позволяющих государству оперативно регулировать направление миграционных потоков, их интенсивность и структуру»².

Необходимо отметить, что еще в 2005 году Президент Российской Федерации В.В. Путин отмечал,

что «рост численности населения должен сопровождаться осмысленной стратегией иммиграционной политики. Мы заинтересованы в притоке квалифицированных, легальных трудовых ресурсов»³.

Ориентируясь в этой связи на положения действующих документов государственного стратегического планирования, оценивая современное состояние иммиграционной ситуации в Российской Федерации, а также правового регулирования в рассматриваемой сфере, следует отметить, что в основе отечественной стратегии иммиграционной политики должна лежать перспективная система ее правового обеспечения.

Однако, на сегодняшний день, несмотря на принимаемые меры к реализации государственной иммиграционной политики в российском законодательстве в сфере миграции отсутствует соответствующий комплексный нормативный правовой акт, регулирующий отношения в рассматриваемой сфере.

Опосредованно вопросы иммиграции регулируются нормами федеральных законов от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», указов Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении положения о порядке предоставления Российской Федерации политического убежища», от 22 июня 2006 № 637 «О мерах

по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» и др.⁴.

Помимо того, что указанные нормативные правовые акты не определяют правового механизма иммиграции и не содержат определений «иммигрант», «иммиграционные отношения» и других значимых правовых категорий в рассматриваемой сфере, что существенным образом влияет на системное развитие российского законодательства в сфере миграции.

Здесь следует отметить, что в частности более 10 лет назад утратили силу Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля»⁵, а также Постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле»⁶.

Это притом, что на МВД России возложены полномочия по осуществлению иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства⁷. А государственная система миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность, предполагает «обеспечение выполнения специальных задач в сфере пограничного, иммиграционного и иных видов контроля»⁸.

Очень важно подчеркнуть, что в сложившейся ситуации добавляет факт наличия норм об административной ответственности за нарушение не существующих иммиграционных правил⁹.

Поэтому в отсутствие комплексного подхода к законодательному регулированию иммиграционных отношений и, как следствие, правовому обеспечению миграционной политики Российской Федерации наблюдается в зависимости экстренности обстоятельств, внесение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты в сфере миграции.

Следует отметить, что разрозненность норм законодательства в сфере миграции формирует в среде потенциальных мигрантов неопределенность

в вопросах реализации своих иммиграционных отношений. Это также способствует развитию коммерческого сектора посредников, оказывающих «иммиграционные услуги» от юридического сопровождения процедур оформления въезда и пребывания (проживания) иностранных граждан, до откровенно противоправной деятельности, связанной с содействием заключению фиктивных браков с гражданами Российской Федерации. На этом фоне объективно создаются предпосылки для эскалации коррупционных отношений, дискредитации органов государственной власти, ответственных за реализацию миграционной политики.

В заключении необходимо подчеркнуть, что одной из основных проблем обеспечения системного подхода в развитии миграционного законодательства является его трансформация в рамках имеющихся, не всегда адекватно соответствующих для данных целей по предмету регулирования правовых актов, что не в полной мере обеспечивает эффективность такого развития.

В частности, соответствующей трансформации постоянно подвергается Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Исходя из своего названия, и по предмету правового регулирования данный Федеральный закон должен носить статусный характер, который проявляется в определении различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Вместе с тем, данный акт носит базовый характер для всей системы миграционного законодательства, достаточно обширной по своему содержанию. Он является доминирующим в этой системе и обеспечивает, насколько это возможно, интегрирование всех иных нормативных правовых актов в сфере миграции в единую систему. Однако постоянное насыщение содержания этого Федерального закона во многом приводит к разрушению его системных свойств, а также системных подходов к развитию миграционного законодательства в целом.

¹ Акимова С.А. Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2014. № 4.

² См.: Проект Указа Президента РФ «Об утверждении Концепции миграционной политики Российской Федерации» (по состоянию на 28.06.2017) (подготовлен МВД России).

³ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.04.2005 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ» // Российская газета. № 86. 2005.

⁴ О наличии в российском законодательстве «иммиграционных законов и правил» упоминается в нормах федеральных законов от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

⁵ См.: Указ Президента РФ от 27.07.2007 № 993.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 19.11.2007 № 791.

⁷ См.: Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

⁸ См.: Постановление Правительства РФ от 06.08.2015 № 813 «Об утверждении Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность».

⁹ В соответствии с ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ «Нарушение иммиграционных правил» «уклонение иммигранта от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством Российской Федерации, влечет наложение административного штрафа в размере от двух тысяч до четырех тысяч рублей с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового».

УДК 34
ББК 67

@ Червонюк В.И. Саудаханов М.В. 2018

**ELECTORAL LEGISLATION OF FOREIGN COUNTRIES: CONCEPT,
PROBLEMS OF QUALITY AND CONSTITUTIONALIZATION
(COMPARATIVE LEGAL AND REGIONAL CHARACTERISTICS)**

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН:
ПОНЯТИЕ, ПРОБЛЕМЫ КАЧЕСТВА И КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
(СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ И СТРАНОВЕДЧЕСКАЯ
ХАРАКТЕРИСТИКА)**

Vladimir Ivanovich CHERVONYUK,
doctor of law, professor Kikot Moscow University of
the MIA of Russia;
E-mail: v.chervonyuk@yandex.ru

Владимир Иванович ЧЕРВОНЮК,
доктор юридических наук, профессор Московского
университета МВД России имени В. Я. Кикотя

Marat Vildanovich SAUDAKHANOV
candidate of law

Марат Вильданович САУДАХАНОВ
кандидат юридических наук

Annotation. The modern electoral legislation of the absolute majority of foreign states is quite ramified; it includes acts of different legal force: The legal acts that referred to the first group of regulatory acts are diverse. These may be: electoral codes, both codified (for example, the Federal Code of Electoral Procedures and Institutions of Mexico), as well as representing a consolidated collection of various acts (France), organic laws (Spain), special legislation acts of (Argentina, Malaysia, Finland, South Africa, etc.). The problem of the quality of electoral national laws is the object of analysis and criticism of supranational bodies (the ECHR, the EU Court); the Venice Commission pays Special attention to this problem.

The quality of legislation is predetermined by the phenomenon of constitutionalization. The Constitution, according to its place in the structure of national law, being its highest normative layer, a kind of supreme law of the state, acts as a factor civilizing all positive electoral right, subordinates it to the requirements of constitutionality; not only the principles and norms of the constitution, but also its concepts, concepts must be implemented in the content of electoral legislation. The Constitution has a specific regulatory impact on the entire scope of electoral legislation; it serves as a methodological reference point for the development of electoral legislation. The specific weight of constitutional norms in the structure of the suffrage is different, due to various factors, but primarily the political situation at the time of adoption of the constitution, the constitutional culture of citizens and rulers, and the attitude of the ruling elites to the law, constitutional institutions.

Keywords: the structure of the national electoral legislation, codified election codes, unconsolidated election codes, the constitutionalization of electoral legislation, the quality of electoral national laws, the Venice Commission

Аннотация. Современное избирательное законодательство абсолютного большинства зарубежных государств достаточно разветвлено, включает акты разной юридической силы: По юридической форме отнесенные к первой группе нормативные акты разнообразны. Это могут быть: избирательные кодексы, причем как кодифицированные (например, Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов Мексики), так и представляющие собой консолидированное собрание различных актов (Франция), органические законы (Испания), специальные законодательные акты (Аргентина, Великобритания, Малайзия, Финляндия, ЮАР и др.). Проблема качества электоральных национальных законов – объект анализа и

критики наднациональных органов (ЕСПЧ, Суда ЕС); специальное внимание этой проблеме уделяет Венецианская комиссия.

Качество законодательства предопределено в том числе феноменом конституционализации. Конституция, соответственно ее месту в структуре национального права, являясь его высшим нормативным слоем, своего рода верховным правом государства, выступает фактором цивилизующим все позитивное избирательное право, подчиняет его требованиям не только принципы и нормы конституции, но и ее понятия, концепты должны быть имплементированы в содержание избирательного законодательства. Конституция оказывает конкретно-регулирующее воздействие на всю область действия избирательного законодательства, выступает методологическим ориентиром развития избирательного законодательства. Удельный вес конституционных норм в структуре избирательного права различен, обусловлен различными факторами, но прежде всего сложившейся на момент принятия конституции политической ситуацией в стране, конституционной культурой граждан и властвующих, отношением господствующих элит к праву, конституционным учреждениям.

Ключевые слова: структура национального избирательного законодательства, кодифицированные избирательные кодексы, неконсолидированные избирательные кодексы, конституционализация избирательного законодательства, качество электоральных национальных законов, Венецианская комиссия

Для цитирования: Червонюк В.И. Саудаханов М.В. Избирательное законодательство зарубежных стран: понятие, проблемы качества и конституционализации (сравнительно-правовая и страноведческая характеристика). *Международный журнал конституционного и государственного права.* 2018;2: Стр.25-32.

Структура национального избирательного законодательства. Избирательное законодательство абсолютного большинства зарубежных государств достаточно разветвлено, включает акты разной юридической силы. Сравнительный и страноведческий подход к данной проблеме позволяет составить наиболее точное представление о составе и характер такого законодательства.

Прежде всего, в избирательном законодательстве обособляется несколько структурных пластов.

Во-первых, это акты – по юридической форме законы, – имеющие общий характер по отношению ко всем иным избирательным законам. Такие акты определяют гарантии избирательных прав граждан, общий порядок назначения и проведения выборов, статус избирательных органов, ответственность за нарушение избирательных прав и свобод и др. Так, в Финляндии, наряду с Конституцией, действуют ряд законодательных актов о выборах. Это: Закон «Об избирательных нормах» от 19 марта 1977 г. № 714/1998 с поправками 2002, 2003, 2006 гг.; Закон о выборах депутатов Эдускунты от 13 июня 1969 г. № 391/1969; Закон «О выборах президента республики» от 22 июля 1991 г. № 1076/1991; Закон

«О коммунальных выборах» от 12 мая 1975 г. № 361/1972¹.

Как отмечают исследователи избирательного законодательства США, изучение американского права, включая и избирательное право, невозможно без понимания той роли, которую играет закон как в политической системе, так и в сознании граждан. Право прочно вплетено в общую культуру этого государства: литературу, кино, телевидение².

Отмечается, что статутное регулирование выборов в США имеет трехуровневую структуру, включая федеральные акты, законодательство субъектов федерации и источники локального права, прежде всего хартии местного самоуправления. Помимо Конституции на федеральном уровне институт выборов регулируется целым рядом законов. К ним относятся: Акт об избирательном праве 1970 г., Акт о федеральных избирательных кампаниях 1971 г., Акт о регистрации избирателей 1993 г., регулирующие в основном процедуру и организацию выборов; ряд актов, вошедших в Налоговый кодекс: Акт о счете для финансирования первичных президентских выборов 1973 г., Акт о фонде президентской избирательной кампании 1973 г.; некоторые акты уголовного права; законы, касающиеся деятельности

СМИ, почты и иных средств связи³. Развитое избирательное законодательство вместе с тем не устраняет тех проблем, которые существуют в практике его применения⁴.

В Мексике на основе Конституция 1917 г. принят в 1988 г. Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов (*Codi-go federal de instituciones y procedimientos electorales*), представляющий собой обширный документ, регулирующий основные избирательные процедуры и устанавливающий институты избирательного права. В 1993, 1994, 1996 гг. Кодекс подвергался изменениям и модернизации. В настоящее время он включает в себя 272 статьи и переходные положения.

По юридической форме отнесенные к первой группе нормативные акты разнообразны. Это могут быть:

- избирательные кодексы, причем как кодифицированные (например, Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов Мексики), так и представляющий собой консолидированное собрание различных актов (например, Избирательный кодекс Франции);
- органические законы общего характера (например, Органический закон Испании от 19 июня 1985 г. 5/1985 «Об общем избирательном режиме» (с изм. и доп.). Нормы избирательного права, содержащиеся в таких актах, с формально-юридической точки зрения являются нормами общего действия.

Кроме отмеченных стран, избирательные кодексы действуют на Филиппинах, Мадагаскаре, в Бельгии, Аргентине, Камеруне, Бразилии; как комплексные кодифицированные акты избирательные кодексы действуют и в некоторых других государствах.

Во-вторых, это специальные законодательные акты, которые содержат комплекс норм, относящихся к правовому регулированию выборов отдельных органов власти (президента, палат парламента, губернаторов и т. д.). В частности, в Финляндии действуют несколько таких законов: Закон о выборах депутатов Эдускунты от 13 июня 1969 г. № 391/1969, Закон «О выборах президента республики» от 22 июля 1991 г. № 1076/1991, Закон «О коммунальных выборах» от 12 мая 1975 г. № 361/1972.

В Малайзии порядок электорального процесса установлен, помимо положений Конституции, следующими законодательными актами: Законом о правонарушениях на выборах от 1954 г.; Законом об Избирательной комиссии от 1957 г.; Законом о вы-

борах от 1958 г. с последующими незначительными поправками; Актом о порядке проведения выборов от 1981 г.; Актом о правилах регистрации избирателей от 2002 г.; Актом о правилах проведения голосования по почте от 2003 г.

В Аргентинской Республике избирательное законодательство рассматриваемого уровня представлено такими актами, как: Закон № 15.262: Совмещение выборов; Декрет № 17.265/59: Регламентарный декрет к Закону № 15.262; Органический закон о политических партиях; Закон № 25.600: Закон о финансировании политических партий; Закон № 19.108: Организация национальной электоральной юстиции; Декрет № 1246/2000 (Гарантии участия женщин в политической жизни); Декрет № 1398/2002 о созыве избирателей на внутренние открытые совмещенные выборы кандидатов на должности президента и вице-президента Республики; Закон № 25.684 о созыве избирателей на выборы президента и вице-президента Республики 27 апреля 2003 г. и, при необходимости, на второй тур выборов 18 мая 2003 г.; Декрет № 294/2005 о созыве избирателей Аргентинской Республики на выборы национальных депутатов и сенаторов 23 октября 2005 г.; Декрет № 292/2005, регламентирующий избирательную систему на внутренних открытых совмещенных выборах кандидатов от политических партий и избирательных альянсов на национальные выборные должности; Декрет № 451/2005, утверждающий электоральную хронограмму для внутренних открытых совмещенных выборов кандидатов от политических партий и избирательных альянсов, назначенных на 7 августа 2005 г.⁵

Достаточно разветвленным оказывается избирательное законодательство ЮАР. Это, в частности, Закон «О выборах», (*Electoral Act. No 73 of 1998*), который регулирует организацию и проведение выборов в стране на национальном и провинциальном уровнях; структурно представлен семью главами, содержащими комплексы норм, регулирующих порядок регистрации избирателей, составления списков избирателей, объявления выборов, формирования избирательных округов, избирательных участков, регистрации политических партий и списков кандидатов, а также закрепляющие системы избирательных органов, процедуры голосования, подсчета голосов и обнародования результатов выборов, вопросы юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства. Составной частью Закона являются четыре приложения, в ко-

торых представлены положения, касающиеся расписания выборов, системы распределения мандатов в Национальную ассамблею и Национальный совет провинций, а равно положения Избирательного кодекса поведения.

Это также: Закон «Об Избирательной комиссии» (Electoral Commission Act. No 51 of 1996); Закон «Об общественном финансировании политических партий, представленных в Парламенте и в законодательных собраниях провинций» (Public Funding of Represented Political Parties Act. No 103 of 1997); Закон «О муниципальных выборах» (Municipal Electoral Act. No 27 of 2000); Закон «Об установлении муниципальных границ» (Municipal Demarcation Act. No 27 of 1998); Закон «О муниципальном устройстве» (Municipal Structures No 27 of 1998). Наряду с этим большинство элементов избирательной системы и избирательного процесса урегулированы Законом «О выборах», Законом «Об Избирательной комиссии»⁶.

В-третьих, составной частью избирательного законодательства можно считать и т. н. партийное законодательство, или законодательство о политических партиях. Это, в частности, законы о статусе политических партий, их финансировании и др. Нередко именно законодательство о партиях определяет порядок регистрации политической партии в качестве избирательного объединения, порядок образования альянсов, регистрации кандидатов и списков кандидатов и др.⁷

Так, Закон Сирийской Арабской Республики «О политических партиях», принятый 4 августа 2011 г. в рамках «пакета реформ», позволяющий формировать в стране новые политические партии, состоит из 6 глав и 38 статей. Первая глава дает определение терминов в дополнение к «базовым принципам», на которых основано законодательство о политических партиях; вторая глава рассматривает процедурные вопросы; третья – регулирует вопросы финансирования политических партий и их расходы; четвертая глава закрепляет права и обязанности политических партий; пятая глава рассматривает общие правила формирования партий; шестая – указывает на процедуру публикации и принятия данного закона. Закон Аргентинской Республики Ns 15.262: Совмещение выборов включает главу II. «Внутрипартийные выборы», титул VI. «О прекращении существования ликвидации партий»⁸.

По юридической форме такие акты могут быть разнообразными – т. е. это могут быть обычные, или

«текущие» законы, но могут быть и более высокой юридической силы, как это, к примеру, характерно для Аргентины, в которой по данному предмету действуют: Органический закон о политических партиях и Закон № 25.600: Закон о финансировании политических партий⁹.

В-четвертых, в систему национального избирательного законодательства входят акты центральных избирательных органов. Безусловно, такие акты могут издавать комиссии в тех государствах, которые учреждают центральный избирательный орган, наделенный в том числе и нормотворческими полномочиями. Так, согласно ст. 24 Конституции Бутана Избирательная комиссия отвечает за разграничение территориальных границ избирательных округов по выборам в Парламент и местные органы власти, установление графика и порядка проведения выборов^{10 11}; Конституция Пакистана (ст. 221) предписывает: до тех пор, пока Меджлис-е-шура (парламент) не предусмотрит иное, Комиссар (лицо, возглавляющее Избирательную комиссию) может с одобрения Президента принять правила, предусматривающие назначение Комиссаром должностных лиц и служащих, занятых в связи с осуществлением функций Комиссара или в Избирательной комиссии, а также определение сроков и условий их занятости¹².

В соответствии со ст. 104В Конституции Шри-Ланки Комиссия (Избирательная комиссия) вправе время от времени издавать в отношении проведения выборов или референдума такие руководства, какие Комиссия может посчитать подходящими для любой радио и телепередающей компании или любого собственника или издателя газеты, в целях обеспечения свободных и честных выборов. Обязанность Председателя Корпорации радиовещания Шри-Ланки и Председателя Корпорации Рувавахини Шри-Ланки – предпринять все необходимые шаги для обеспечения руководствам, которые были изданы и их отношении на основании параграфа «а»¹³.

Понятно, что предпочтительнее выглядят в структуре избирательного законодательства кодифицированные, или единые систематизированные акты, к тому же имеющие юридический вес перед всеми иными законами. Предпочтительность такого закона, прежде всего, конечно, следует усматривать в его предмете и фактически детальном урегулировании всего комплекса вопросов, относящихся к проведению выборов любого уровня. Так, Национальный избирательный кодекс Аргентинской Республики структурно включает: Титул I. «Об изби-

рателях», включающий главу I. «О статусе, правах и обязанностях избирателя»; Титул II. «Территориальное деление». Распределение избирателей. Помимо собственно норм, характеризующих деление Республики на составные части - «национальные территории» (дистрикты, сектора, округа, избирательные участки), в титул включена глава III «Национальные электоральные хунты. Завершающей структурной частью Кодекса является Титул VI, включающий главу «Об избирательных правонарушениях»¹⁴.

Качество избирательного законодательства. Обеспечение качества национального избирательного законодательства, то есть его конституционности, соотносимости (адекватности) с избирательными правами и свободами, конституционной природой свободных демократических выборов, является одним из важнейших международных стандартов и важнейшей гарантией реализации избирательных прав и свобод¹⁵.

В Обзоре БДИПЧ ОБСЕ избирательного законодательства и практики государств – участников ОБСЕ (2013 год) констатируется, что правовая основа для проведения выборов в целом ряде стран содержит технические недостатки, включая несоответствия и пробелы в законах (в частности, Норвегия), чрезмерно сложную правовую систему (в частности, Босния и Герцеговина), а также отсутствие четкости (в частности, Австрия), влекущие за собой проблемы в применении закона и представляющие собой препятствия в предоставлении равных и справедливых условий для всех участников избирательного процесса. При этом в Румынии в 2009 году процветала практика, когда законы о выборах часто изменялись экстренными постановлениями правительства в рамках процесса, который был оценен БДИПЧ ОБСЕ как обходящий установленные законодательные процедуры и идущий в разрез с требованием регулирования избирательных процессов законами.

Проблема качества закона неизменно становится объектом анализа и критики наднациональных органов, в частности, ЕСПЧ, Суда ЕС. Специальное внимание проблеме качества электоральных национальных законов уделяет Венецианская комиссия⁹.

Конституционализация избирательного законодательства. Удельный вес конституционных норм в структуре избирательного права различен, обусловлен различными факторами, но прежде всего сложившейся на момент принятия конституции политической ситуации в стране, конституционной

культурой граждан и властвующих, отношением господствующих элит к праву, конституционным учреждениям. Много (достаточно с позиции формально-правовой определенности) или мало нормативных установлений в конституции, посвященных выборам, не является случайностью, отображая тот государственно-правовой колорит в стране, на фоне которого разрабатывалась и принималась конституция.

Очевидно, что если передача власти посредством выборов рассматривается как нечто отделенное от его носителя и первоисточника, зависимое прежде всего от властвующего слоя, то ожидать развернутого изложения в основном законе страны конструкции избирательного права весьма наивно. Правовое чувство слоя, представленного во власти, оказывается слабо выраженным в этом случае, уступая место прагматизму и расчету относительно консервации приемлемых для него порядков. Формирующееся в последующем позитивное избирательное право (законодательство) очень точно отображает именно эту модель правового регулирования всей системы воспроизводства публичной власти в стране. Коррекция сложившегося таким образом избирательного законодательства в контексте фундаментальных начал конституционализма, конечно, возможна. Однако формально-юридических ориентиров в этом направлении конституционный текст не дает; законодательно декретируемый порядок создает иллюзию конституционного порядка.

Вместе с тем не следует думать так, что количество конституционных норм прямо пропорционально демократическому характеру выборов в конкретно взятой стране. Такое возможно лишь в тех немногих странах, где в силу характера сформировавшейся государственности, иных цивилизационных характеристик оказываются совместимыми формальная и материальная конституции, а конституционные порядки формируются не вопреки, а вследствие реализации (действия) национальной конституции.

Можно обратить внимание на следующие основные направления (функции) регулятивного и мировоззренческого характера воздействия национальных конституций по отношению к избирательному законодательству.

Во-первых, конституция, соответственно ее месту в структуре национального права (являясь его высшим нормативным слоем, своего рода верховным правом государства), выступает фактором ци-

визирующим все позитивное избирательное право, подчиняет его требованиям конституционности; не только принципы и нормы конституции, но и ее понятия, концепты должны быть имплементированы в содержание избирательного законодательства. Часть конституции, закрепляющая комплекс прав и свобод, включая избирательные права, высшим критерием социальной приемлемости законодательства о выборах, показателем его качества¹⁶.

Во-вторых, избирательное законодательство и практика его применения, складывающаяся избирательная практика находятся под влиянием фактора конституционализации – феномена, порожденного действием конституции¹⁷.

В-третьих, конституция оказывает конкретно-регулирующее воздействие на всю область действия избирательного законодательства, выступает методологически ориентиром развития избирательного законодательства. В этом смысле национальная конституция должна содержать конкретные установления на этот счет. В качестве таких примеров Г. Лардейерт и А. Лейпхарт приводят Конституцию Королевства Дании, Федеральный конституционный закон Австрийской Республики, Конституцию Республики Болгарии, конституции некоторых других государств, которые содержат особые требования в отношении формы законодательного акта о выборах либо процедуры его принятия. Отмечается, что согласно конституциям Испании 1978 г. и Молдовы 1994 г., порядок всеобщих выборов должен регулироваться органическим законом, Конституция Итальянской Республики 1947 г. запрещает применять сокращенную процедуру рассмотрения к законопроектам о выбор. Вместе с тем, заключают Г. Лардейерт и А. Лейпхарт, нормы избирательного права зачастую не включаются в конституции¹⁸.

Как показывает анализ, юридическая конструкция избирательного права и избирательных систем в конституциях различных стран представлена по-разному.

Прежде всего, конституционные системы всех без исключения современных государств признают избирательные права граждан. При этом конституции довольно значительного числа таких государств формально-юридически закрепляют такие права.

Соответственно все параметры активного избирательного права в таком случае определены на конституционном уровне. Именно такой порядок и является наиболее действенным способом защиты права на свободное волеизъявление, поскольку изменен он может быть только с изменением самой конституции. Соответственно все избирательные законы воспроизводят соответствующие конститу-

ционные положения, закрепленные национальной конституцией. Примером может служить действующая Конституция Польши (ст. 62).

Конституции целого ряда государств, кроме юридического признания избирательных прав, более или менее детально регулируют различные параметры национальной избирательной системы: закрепляют перечень принципов избирательного права; конституционно устанавливают тип и разновидности избирательных систем, в особенности применяемых к формированию высших органов государства – избираемого главы государства и парламента; учреждают механизмы (гарантии) реализации и защиты избирательных прав; исчерпывающе перечисляют основания ограничения избирательных прав, а в некоторых странах – основания и процедуры лишения избирательных прав, и др.

Поскольку выборы выступают единственным механизмом воспроизводства всей системы публичной власти, то конституционно определяется связь выборов, избирательных прав граждан с такой важнейшей составляющей конституционализма, как суверенитет народа. С этой точки зрения национальные конституции гарантируют представительный характер избирательной системы страны, ее подчиненный характер по отношению к первоисточнику и носителю власти – народу.

Нередко европейские конституции, принятые еще в первой половине XX в., не обособляя в отдельную главу, раздел, нормы, относящиеся к избирательному праву, тем не менее содержат целый ряд базовых положений, касающихся выборов и избирательных прав граждан. Так, Основной закон ФРГ 1949 г. хранит молчание по поводу избирательных прав, во всяком случае в разделе I «Основные права и свободы» специальных положений по данному предмету нет.

Однако абз. 2 ст. 38 (раздел (III. Бундестаг) содержит положение, относящееся к характеристике активного избирательного права: «Правом избирать обладает тот, кому исполнилось восемнадцать лет; избираться может тот, кто достиг возраста, с которого наступает совершеннолетие». Согласно Тридцать третьему закону об изменении Основного закона ФРГ (статей 29 и 39) от 23 августа 1976 г. депутаты Германского бундестага избираются всеобщими, непосредственными, свободными равными и тайными выборами (абз. 1 ст. 38). Они являются представителями всего народа, не связаны поручениями и указаниями и подчиняются только своей совести (абз. 2 ст. 38)¹⁹.

Еще более «отстраненным» может показаться текст Конституции Франции 1958 г. Однако следует

иметь в виду, что все государства Европы – члены Европейского Союза, признавшие внутренним правом европейское право и, в частности т.н. Лиссабонский Договор (европейскую Конституцию), в которую инкорпорирована Хартия основных прав и свобод, закрепляющая европейские стандарты относительно выборов и избирательных прав граждан стран Евросоюза²⁰. Это также положение ст. 39, закрепляющее право избирать и быть избранным на выборах в Европейский парламент.

Особо детальное закрепление всего, что относится к избирательной системе, содержат конституции тех стран, в которых избирательная власть конституционно наделяется свойствами государственной власти наряду с законодательной, исполнительной и судебной.

Так, Политическая Конституция Республики Никарагуа (ст. 2) устанавливает, что национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его посредством демократических инструментов и по собственному усмотрению принимает соответствующие решения и участвует в строительстве и совершенствовании экономической, политической и социальной системы нации. Политическая власть осуществляется народом через представителей, свободно избранных на основе всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании. Никакие иные лица или группы лиц не могут присваивать себе эту власть или становиться ее представителями.

Политическая власть также может осуществляться непосредственно в форме референдума, плебисцита и других процедур, установленных настоящей Конституцией и законами²¹. В системе политических прав, предусмотренных Конституцией Никарагуа, содержится базовое положение о том, что никарагуанцы, достигшие шестнадцати лет, могут осуществлять политические права, принадлежащие гражданам (ст. 47)²².

Согласно ст. 176 Конституции Перу избирательная система нацелена на обеспечение соответствия результатов выборов подлинному, свободному и непринужденному волеизъявлению граждан и отражение, посредством точного и своевременного подсчета голосов, воли избирателей, выраженной на выборах прямым голосованием. Основными функциями избирательной системы являются планирование, организация и осуществление избирательных процессов, референдума и иных форм народной инициативы; ведение, обновление и обеспечение сохранности единого реестра, удостоверяющего личность граждан, и реестра актов, изменяющих гражданское состояние.

Комплекс норм, относящихся к правовому регулированию выборов содержит Конституция Эквадора в разделе IV «О демократическом участии», в который помещена глава 1 «О выборах»²³.

Конституция Гондураса содержит главу 4 «Голосование и политические партии»; глава 5 определяет статус Высший избирательного трибунала²⁴.

Аналогичным образом сконструированы Конституция Аргентинской Республики²⁵, Политическая Конституция Государства Боливия²⁶, конституции Бразилии, Колумбии и др. Конституция Республики Парагвай от 20 июня 1992 г. включает главу X «О политических правах и обязанностях», охватывающую своим содержанием избирательные права²⁷.

Все без исключения конституции государств Латинской Америки, региона Индостана включают комплексы норм, закрепляющих избирательную власть и ее конституционные учреждения²⁸.

Действующая (2012 г.) Конституция Сирийской Арабской Республики 2012 г. (ст. 8) устанавливает, что политическая система государства должна основываться на принципе политического плюрализма и исполнением власти демократическим образом с помощью тайного голосования.

В проекте новой Конституции Сирийской Республики (юридическое название государства предлагается изменить, придав тем самым ему изначально более светский характер) содержится ряд фундаментальных положений, относящихся к выборам и избирательному праву страны.

В Конституции Республики Корея содержится комплекс норм, относящихся к выборам. В частности, в главе второй Конституции «Права и обязанности граждан» избирательные права граждан регулируются очень лапидарно. Статья 24 определяет право граждан голосовать в соответствии с законом, а ст. 25 устанавливает право для граждан занимать должности в государственных органах в соответствии с законом. Конституция не определяет цензы для активного избирательного права, эти вопросы решает текущее законодательство. Третья глава Конституции посвящена Национальному собранию как высшему законодательному органу в Республике Корея.

Конституция Арабской Республики Египет 2014 г. устанавливает, что политическая система основывается на политическом и партийном разнообразии, мирной передаче власти, разделении и балансе власти, подотчетности власти и уважении прав и свобод человека, согласно положениям настоящей Конституции²⁹.

Конституция Шри-Ланки представляет собой своего рода инструкцию, касающуюся всего того, что может быть отнесено к выборам³⁰: Глава XIV. «Право принимать участие в выборах и выборы» детально описывает все требования, относящиеся к избирателям (ст. 88–90); определяет принципы проведения выборов (ст. 93), дает описание при-

меняемых на выборах избирательным системам и, соответственно, порядку голосования за кандидатов на выборные должности при избрании президента страны, депутатов парламента (ст. 94), провозглашение названий и границ избирательных округов (ст. 96, 96А)³¹.

¹ Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / Науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ: Типография «Новости», 2009. С. 66.

² См.: Michaels R. American law (United States) // Elgar encyclopedia of comparative law / Ed. by Jan M. Smits. Cheltenham, 2006. P. 66 // Цит. по: Берлявский Л. Г. Сравнительное избирательное право: монография. М.: Юрлитинформ, 2013.

³ См.: Избирательное право США. Вступительная статья // Сборник нормативных актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2004. С. 22;

⁴ См. об этом: Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2005. С. 371; Ясмин Дэвид. Демократия, власть и Верховный Суд: сравнительный анализ реформ финансирования избирательных кампаний // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 3. С. 173.

⁵ См.: Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека, выборы. Пер. с исп. / Ред.-сост. Н. М. Миронов. М.: ЛЕНАНД, 2007. С. 158–201.

⁶ Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / Н. Б. Шлыкова, М. А. Сапронова, А. Г. Орлов, Е. В. Черепанова; науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2010. С. 418.

⁷ См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 5. Избирательное право / В. И. Червонюк, А. Ю. Мелехова, И. В. Калинин, И. С. Назарова, Е. Н. Хазов [отв. ред. д.ю.н., проф. В. И. Червонюк]. М.: Моск. ун-т МВД России имени В. Я. Кикотя, 2017.

⁸ См.: Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека выборы / Пер. с исп. / Ред.-сост. Н. М. Миронов. М.: ЛЕНАНД, 2007. С. 158–160.

⁹ См.: Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека С. 159–170.

¹⁰ Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 1: Западная Азия. С. 338.

¹¹ См.: Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 552.

¹² Там же. С. 711.

¹³ Конституции государств Азии: в 3 т. Т. 2: Средняя Азия и Индостан. С. 711–712.

¹⁴ См.: Аргентинская Республика: конституционный строй, права человека / Пер. с исп. / Ред.-сост. Н. М. Миронов. М.: ЛЕНАНД, 2007. С. 109 и след.

¹⁵ Червонюк В. И. Качество закона: современная концепция и проблемы демократизации // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 488–503.

¹⁶ См.: Избирательное законодательство и выборы в современном мире / В. И. Лысенко; Под общей ред. В. Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. – Вып. 4. – М., 2015. С. 24.

¹⁷ См. об этом: Хабриева Т. Я. Венецианская комиссия Венецианская комиссия о конституциях, конституционных поправках и конституционном правосудии: сборник аналитических материалов Венецианской комиссии Совета Европы / сост. Т. Я. Хабриева, Р. А. Курбанов, В. И. Лафитский; под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2016.

¹⁸ См.: Червонюк В. И. Имплементация решений ЕСПЧ в национальное законодательство (современный контекст) // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 7. – С. 15–21; Червонюк В. И. Пределы имплементации решений ЕСПЧ и феномен диффузии европейского (международного) права // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 12. – С. 63–68.

¹⁹ См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных. Учебник: в 2-х ч. Сравнительное конституционное право. 3-е изд., обновлен. и доп./ В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова [под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М.: Моск. ун-т МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018.

²⁰ См.: Lardeyret G. 1991. «The Problem with PR». Journal of Democracy, 2: 34.; Lijphart A. 1991b. «Double-Checking the Evidence». Journal of Democracy 2:48.

²¹ Избранные конституции зарубежных стран: учеб. пособие / отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Издательство Юрайт : ИД Юрайт, 2011. С. 226.

²² Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М.: ИНФРА-М, 2013. С. 584.

²³ Конституции государств Америки: в 3 т. / Под ред. д. ю. н., проф. Т. Я. Хабриевой. Т. 3: Южная Америка. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2006. С. 581–582.

²⁴ Там же. С. 591.

²⁵ Там же. С. 1118–1119.

²⁶ Там же. С. 276.

²⁷ Там же. С. 21 и сл.

²⁸ См.: Там же. С. 607.

²⁹ Там же. С. 723.

³⁰ См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных государств: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В. И. Червонюк, К. К. Гасанов, Е. Н. Хазов, М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016.

³¹ См.: Конституции государств Африки и Океании: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2018. – Т. 1.: Западная и Северная Африка, 2018.

³² Конституции государств Азии: в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма. Т. 2: Средняя Азия и Индостан, 2010. С. 945.

³³ Там же. С. 941.

THE IMMIGRATION CRISIS AND ORGANIZED CRIME

МИГРАЦИОННЫЙ КРИЗИС И ОРГАНИЗОВАННАЯ ПРЕСТУПНОСТЬ

Anatoliy Vasil'evich BOGDANOV,
candidate of law, associate professor, associate
Professor of the Department of operational-
investigative activities and special equipment Kikot
Moscow University of the MIA of Russia

Анатолий Васильевич БОГДАНОВ,
кандидат юридических наук, доцент
доцент кафедры оперативно-розыскной
деятельности и специальной техники
Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Igor Ivanovich IL'INSKIY,
candidate of law, associate professor of the Department
of operational-investigative activities and special
equipment Kikot Moscow University of the MIA of
Russia

Игорь Иванович ИЛЬИНСКИЙ,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры оперативно-розыскной
деятельности и специальной техники
Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Evgeniy Nikolaevich KHAZOV,
doctor of law, professor, professor of the Department
of constitutional and municipal law Kikot Moscow
University of the MIA of Russia

Евгений Николаевич ХАЗОВ,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного и муници-
пального права Московского университета МВД
России имени В.Я. Кикотя

Annotation. The article considers the migration crisis as a specific criminal environment for organized crime. The analysis of the causes and conditions of the emergence and development of the migration crisis. The main directions of preventive measures to minimize organized crimes during the migration crisis are proposed.

Keywords: police, migrants, migration, illegal migration, migration crisis, organized crime, crime prevention, operational investigative activities

Аннотация. В статье рассматривается миграционный кризис как специфическая криминальная среда для организованной преступности. Делается анализ причин и условий появления и развития миграционного кризиса. Предлагаются основные направления профилактических мероприятий по минимизации организованной преступлений в период миграционного кризиса.

Ключевые слова: полиция, мигранты, миграция, незаконная миграция, миграционный кризис, организованная преступность, предупреждение преступности, оперативно-розыскная деятельность

Для цитирования: Богданов А.В. Ильинский И.И. Хазов Е.Н. Миграционный кризис и организованная преступность. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр. 33-37.

В последнее время миграция все чаще выступает фактором не только интеграции, но и дестабилизации, и это обстоятельство ни в коем случае нельзя не учитывать, в том числе и наличие незаконных мигрантов. Существование в любой стране большого количества нелегальных мигрантов создает угрозу общественному порядку и национальной безопасности государства¹.

Незаконная миграция – это явление, которое в современном мире приобретает все более многочисленные и сложные формы, начиная от незаконной

трудоустройственной миграции и заканчивая торговлей людьми в контексте роста транснациональной организованной преступности².

Миграция населения в современном мире из-за тенденции к увеличению является чрезвычайно тревожной проблемой, не только в России, но и в Европе. Возросший поток мигрантов в Европе несет с собой множество рисков, для общества и прежде всего неизбежный рост преступности.

Незаконная миграция – это люди с иными ценностными установками, культурой, противоправ-

ными намерениями, появляется этническая преступность, возникает «государство в государстве», со своей закрытостью, языком, конспирацией, укладом жизни, традициями³.

Проблема вынужденного перемещения людей в конце XX и начало XXI веков, относится к самым острым из тех, с которыми на протяжении всей истории сталкивается человечество. Последствия миграционного кризиса затрагивают большинство стран, и особое беспокойство вызывает вовлечение мигрантов в криминальную террористическую и экстремистскую деятельность⁴, незаконный оборот оружия и наркотиков это факторы, которые напрямую влияют на общественную и национальную безопасность Российской Федерации⁵.

Миграционный кризис связан с такими проблемами как безопасность, культура, единая рыночная система, налоги, соблюдение прав мигрантов, ответственность государства перед негосударственными субъектами, отношение гражданского общества к мигрантам⁶. Массив мигрантов неоднороден по своему составу, целям приезда, длительности пребывания, по мотивации, демографическим, социальным, этническим характеристикам⁷.

Миграционный кризис, спровоцированный военными конфликтами, социально – экономической нестабильностью нашел свое выражение в притоке в Россию и Европейский союз большого числа беженцев, не нацеленных на интеграцию в российское и европейское общество и являющихся носителями большого деструктивного потенциала.

Развал СССР пагубно сказался не только на балансе мироустройства (например, Украина), но и на взаимоотношениях народов бывших социалистических республик, ныне СНГ. Лишенные единого экономического пространства республики бывшего СССР, теперь самостоятельные государства, которые погрузились в трясины нищеты, их граждане в поисках заработков привычно двинулись за помощью в Россию.

Долгое время принято было считать, что мигранты, которые едут в Россию из бывшего СССР, не нуждаются в интеграции, потому что они «свои». Но выросло целое поколение, многие, из которых не знают русского языка, не знакомы с многообразием культур России. На них и должна быть ориентирована политика интеграции России, потому что отсутствие понимания ее необходимости может привести к множеству социальных, политических, этноконфессиональных и экологических проблем⁸.

В настоящее время государственным органам особое внимание необходимо уделять вопросам социальной и культурной адаптации мигрантов⁹, поскольку сейчас она не обеспечена достаточными правовыми нормами, организационными и экономическими инструментами¹⁰.

Незаконные мигранты изыскивают различные нелегальные пути по регистрации на территории России в городах и населенных пунктах, заключают фиктивные браки, арендуют или приобретают жилплощадь, меняют национальные фамилии на славянские, уклоняются от уплаты налогов и т.д.

Поскольку бланки миграционных карт не являются документами строгой отчетности, хотя у них и предусмотрен номер, существует реальная возможность незаконно приобрести их у недобросовестных сотрудников, впоследствии проставив поддельный штамп-дату.

Регулярное появление на территории России поддельных миграционных карт является серьезной проблемой. Необходимо принять неотложные меры, которые позволили бы обеспечить строгий учет и контроль выдачи бланков миграционных карт¹¹.

Необходимо отметить, что в этнической структуре незаконной миграции на территории Российской Федерации подавляющее большинство составляют выходцы из стран СНГ, остальные – это граждане азиатских регионов и африканских стран, среди которых преобладают выходцы из Вьетнама и Китая¹². Без сомнения, в настоящее время Европейский союз столкнулся с одним из сильнейших испытаний – это миграционный кризис, который влияет на ситуацию не только в Европе, но в какой-то степени и в нашей стране¹³.

Наибольшую опасность в последние годы стала представлять незаконная миграция, ставшая одним из существенных детерминантов преступности, ее благодатной питательной средой¹⁴.

Надо признать незаконная миграция и миграция в целом кардинально повлияла на все стороны функционирования правоохранительных органов, субъектов ОРД, и в корне изменила многие аспекты ее противодействия оперативно – розыскными, уголовно-процессуальными и административно-правовыми мерами воздействия¹⁵.

Чтобы контролировать процесс миграции и ограничить незаконный приток в Россию мигрантов, совершающих преступления и правонарушения, необходимо в обязательном порядке всех приезжающих на работу мигрантов дактилоскопиро-

вать и требовать от них четкого определения, куда и зачем они приехали, где конкретно будут находиться на территории Российской Федерации, и кто за них будет нести ответственность, а на данный момент это все сводится при пересечении границы «частная поездка».

Опасность незаконной миграции еще и в том, что мигранты могут быть распространителями различных болезней и вирусов. Самый эффективный способ противодействия незаконной миграции – это борьбы с коррупцией во всех сферах государственной власти¹⁶.

Многих негативных проблем и напряженности с мигрантами можно было бы избежать, если бы исполнительная власть законно и оперативно решала эти проблемы¹⁷.

Вопросы нелегальной миграции давно стали одной из наболевших проблем Европы, Америки, России, а с недавнего времени, похоже, и вовсе укрепился на первом месте в списке мирового общества.

В условиях все более открывающихся границ, как экономических, так и политических в России будет фиксироваться рост количества мигрантов. Миграционные процессы – в нашей стране продолжают оставаться одним из основных факторов, оказывающих существенное влияние на демографическую, социально – экономическую, экологическую и криминогенную ситуацию¹⁸.

Современная миграция имеет довольно сложную и, что особенно важно маневренную структуру. А это крайне негативно влияет на нравственно – политический климат в обществе, способствует усилению в нем социально – психологической напряженности и возрастанию неуверенности граждан в своей безопасности.

Основными направлениями профилактики правонарушений являются: защита личности, общества и государства от противоправных посягательств; противодействие терроризму и экстремистской деятельности¹⁹, незаконному обороту наркотиков, незаконной миграции и т.п.

Резкий рост международной миграции, особенно в регионах, где ведутся военные действия, является мировой тенденцией. Вынужденная миграция как нелегальная, легальная, беженцы стала обычным явлением, которое можно наблюдать ежедневно и практически в любой части земного шара.

В свете возрастающих требований общества и государства по предупреждению и нейтрализации

террористических, экстремистских угроз и незаконному обороту наркотиков, где существует угроза национальной безопасности России, особого внимания заслуживает фактор миграции, особенно нелегальной.

Возросший поток мигрантов в Россию несет с собой множество рисков, для общества и государства и прежде всего неизбежный рост преступности.

Оперативно-розыскная деятельность занимает значимое место в борьбе с нелегальной миграцией, а ее роль в выявлении и раскрытии все более и более возрастает²⁰.

Более того, организованная преступность, ее межрегиональные и международные связи, стремятся контролировать нелегальную миграцию.

Особого внимания требует работа по выявлению и пресечению попыток вербовки наших соотечественников в ряды международных экстремистских и террористических организаций и перекрытию каналов незаконной миграции в Россию боевиков из зон вооруженных конфликтов.

Незаконная миграция используется спецслужбами различных государств, международными экстремистскими и террористическими организациями²¹ для ведения различного рода противоправной деятельности, направленной на нанесения ущерба безопасности Российской Федерации²².

Достаточно трудно отделить проблему криминализации в среде мигрантов от существующей общей криминальной обстановки внутри страны. Часть частной экономики в стране в большей степени теневая, мигранты пополняют именно этот сектор и вливаются в различные этнические и преступные группировки.

Чем интенсивнее иммиграционные процессы в нелегальных формах (незаконная миграция), тем выше уровень преступности.

Преступность нелегальной миграции имеет два течения – это, во-первых, создание на территории России этнических организованных преступных сообществ, во-вторых – совершение общеуголовных преступлений (грабежей, краж, разбойных нападений, торговля наркотиками, угоны автотранспорта, мошенничества и т.д.)²³

Иногда так складываются обстоятельства, что в России не только преступность бывает этническая, но и профессии. Какие-то народности больше преуспевают в автобизнесе, в банковской сфере, а какие-то в ресторанном бизнесе, в торговле плодоовощной продукцией, цветами и т.д., где они привле-

кают в свой бизнес мигрантов, иногда по принципу землячества.

Меняются формы и методы организованной преступности, которая сращивается с ориентированными на извлечение преступных доходов бизнес-структурами, международными наркогруппировками, террористическими и экстремистскими организациями²⁴, привлекая в свои ряды специалистов в различных областях, в том числе нелегальных мигрантов²⁵.

В реализации национальной миграционной политики России необходимо, по нашему мнению, учитывать не только краткосрочные задачи, но и понимать, как через 10-15 лет не проиграть в конкурентной борьбе за человеческие ресурсы и общественную безопасность в Российской Федерации.

Проблема контроля и управления миграционными процессами в России стала еще более актуальной в связи с появлением двух новых субъектов Российской Федерации Республики Крым и города Севастополь.

К сожалению, есть основания опасаться, что в скором времени преступные формирования на территории России пополняются нелегальными мигрантами, участниками вооруженных конфликтов из Ливии и юго-востока Украины, которые будут дестабилизировать обстановку как в Крыму, так и в России в целом.

Это может значительно осложнить оперативную обстановку по рассматриваемому направлению деятельности оперативных подразделений, поэтому уже сейчас следует обратить внимание на актуальность изучения данного контингента лиц и выработку алгоритмов применения оперативно-розыскного прикрытия в противодействии потенциальным угрозам. Поэтому одна из ключевых задач полиции не сегодняшний день – выработка и реализация эф-

фективных мер в части своевременного выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия незаконной миграции, что позволит избежать негативных последствий²⁶.

Достичь этого в полной мере можно только путем грамотного использования негласных сил, средств и методов, имеющихся в арсенале оперативных подразделений правоохранительных органов субъектов ОРД²⁷.

В Российской Федерации есть государственная национальная и миграционная политика, и есть соответствующая нормативная правовая база²⁸.

Ни одно государство мира, не смотря на его силу, мощь и возможности, не может в одиночку вести борьбу с нелегальной миграцией.

Миграционная политика России ориентируется на использование комплексного подхода, на тесную координацию различных ее направлений (контроль и прием мигрантов, обеспечения их обустройством, меры по ограничению и предупреждению потоков нелегальных мигрантов)²⁹.

В силу своей природы нелегальная миграция вступает в тесные связи с криминальной миграцией, следовательно, смыкается с организованной преступностью, которая в свою очередь заинтересована в стабильном потоке нелегальных мигрантов, как в одном из основных своих источников доходов.

Миграционные проблемы и активная мусульманская иммиграция из бывших союзных республик, а также государств, охваченных социально – экономической, военной, экологической нестабильностью, возможно, смогут изменить через десятилетия облик России.

Необходимо понимать, что мигранты будут всегда в любой стране, их может быть меньше или больше, но они все равно будут.

¹ Основы национальной безопасности. Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кикоть-Глухоедова Т.В., Галушкин А.А., Бышков П.А., Зеленков М.Ю., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Сараджева О.В., Лимонов А.М., Галузо В.Н. Учебник / Москва, 2018.

² Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как одно из видов организованной преступности в современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 98-101.

³ Абакумов О.Б., Балацкий Д.Ю., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Семенчук В.В., Хазов Е.Н. Криминальная среда (оперативно-розыскной аспект). Монография / Хабаровск, 2017.

⁴ Хазов Е.Н., Волченков В.В., Эриашвили Н.Д., Мартынюк В.М., Михайлов Б.П., Богданов А.В., Ильинский И.И., Китайгородский Е.А., Тюренков В.Н. Противодействие преступлениям террористической и экстремисткой направленности. Вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности / Москва, 2013.

⁵ Национальная безопасность. Эриашвили Н.Д., Миронова О.А., Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ординарцев И.И., Саудаханов М.В., Кальгина А.А., Бакулевская Л.В., Варсеев В.В., Кирсанов А.Ю. Москва, 2017.

⁶ Богданов А.В., Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Роль оперативных подразделений ОВД по сохранению, охране и защите культурных и исторических ценностей в Российской Федерации. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7. С. 53-56.

⁷ Криминальная среда. Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействие. Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов

- А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Научная специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право», 12.00.12 «Криминалистика, оперативно-разыскная деятельность, судебно-экспертная деятельность» / Под редакцией Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. Москва, 2015. Сер. Научные издания для юристов Том Часть I
- ⁸ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Незаконная миграция как одна из причин создания и деятельности организованной преступности на территории современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. С. 176-179.
- ⁹ Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской области). Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172-175.
- ¹⁰ Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23.
- ¹¹ Федеральный закон от 18.07.2006 N 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 24.07.2006, N 30, ст. 3285, <http://www.pravo.gov.ru>.
- ¹² Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских стран и современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 41-44.
- ¹³ Организация деятельности полиции зарубежных стран. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Иванцов С.В., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
- ¹⁴ Абакумов О.Б., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н. Криминальная среда как объект оперативно-разыскной деятельности (теоретический и прикладной аспекты) Москва, 2014.
- ¹⁵ Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. Абакумов О.Б., Алексеев В.В., Баженов С.В., Бакланов Л.А., Богданов А.В., Бражников Д.А., Бычков В.В., Галушко В.А., Дубинин А.С., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Кундетов А.И., Напханенко И.П., Панюшин Д.Б., Саранчин Д.В., Сыпачев А.Ю., Тагиров З.И., Щукин А.М., Щукин В.М., Хазов Е.Н. и др. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
- ¹⁶ Богданов А.В., Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Основные направления противодействия коррупционным проявлениям совершаемым в жилищно-коммунального хозяйства органами внутренних дел в Российской Федерации. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 22-26.
- ¹⁷ Маилян С.С., Хазов Е.Н., Богданов А.В. Противодействие коррупционным проявлениям в правоохранительных органах. Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 6. С. 101-104.
- ¹⁸ Богданов А.В., Турбина О.В., Хазов Е.Н. Оперативно-разыскная деятельность по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2. С. 140-144.
- ¹⁹ Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы и вызовы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика. Вестник экономической безопасности. 2015. № 6. С. 95-99
- ²⁰ Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Мигранты как специфический объект органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. В сборнике: Актуальные проблемы миграции. Материалы межвузовской научно-практической конференции. 2018. С. 61-69.
- ²¹ Румянцев Н.В., Хазов Е.Н., Богданов А.В. Незаконная миграция как один из источников терроризма и экстремизма. Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2018. № 1 (19). С. 76-80.
- ²² Криминальная среда. Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействие. Богданов А.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Синилов Д.К., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Научная специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право», 12.00.12 «Криминалистика, оперативно-разыскная деятельность, судебно-экспертная деятельность» / Под редакцией Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. Москва, 2015. Сер. Научные издания для юристов Том Часть II
- ²³ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности оперативных подразделений органов внутренних дел по выявлению и предупреждению преступлений связанных с мошенничеством. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 10. С. 276-279.
- ²⁴ Хазов Е.Н., Богданов А.В., Ильинский И.И. Незаконная миграция как одна из причин появления и распространения терроризма и экстремизма на территории России. В сборнике: Актуальные проблемы развития конституционализма. Материалы научно-методического семинара. 2018. С. 107-114.
- ²⁵ Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н. Контрабанда наркотиков – одна из реальных угроз национальной безопасности России. Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 152-156.
- ²⁶ Богданов А.В., Ильинский И.И., Иванцов С.В., Хазов Е.Н. Роль оперативных подразделений криминальной полиции по предупреждению и раскрытию преступлений в сфере незаконной миграции на территории современной России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 110-114.
- ²⁷ Оперативно-розыскная деятельность. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносоев Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Галузо В.Н. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2017. (3-е издание, переработанное и дополненное)
- ²⁸ Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Богданов А.В., Дурнев В.С., Хазова В.Е., Жестяников С.Г. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
- ²⁹ Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Профилактические мероприятия проводимые оперативными подразделениями ОВД за нелегальной миграцией в России. В сборнике: Права человека и правоохранительная деятельность. Материалы региональной научно-практической конференции. 2017. С. 37-48.

MODERNIZATION AND SERVICE ACTIVITIES MANAGEMENT PERSONNEL IN THE SYSTEM OF INTERNAL AFFAIRS BODIES

МОДЕРНИЗАЦИЯ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Boris Nikolaevich KOMAKHIN,
doctor of law, professor of the Department of
administrative law Kikot Moscow University of the
MIA of Russia

Rufat Mardanovich KHALILOV,
applicant at the Department of constitutional and
municipal law Kikot Moscow University of the MIA
of Russia

Борис Николаевич КОМАХИН,
доктор юридических наук, профессор кафедры ад-
министративного права Московского Университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

Руфат Марданович ХАЛИЛОВ,
Соискатель по кафедре конституционного и муни-
ципального права Московского университет МВД
России имени В.Я. Кикотя

Annotation. The article deals with topical issues of modernization of the performance of managerial personnel in the system of internal Affairs bodies in Russia.

Keywords: public service, official activity, law enforcement agencies, internal Affairs bodies, modernization, forecasting.

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы модернизации служебной деятельности управленческих кадров в системе органов внутренних дел в России.

Ключевые слова: государственная служба, служебная деятельность, правоохранительные органы, органы внутренних дел, модернизация, прогнозирование

Для цитирования: Комахин Б.Н. Халилов Р.М. Модернизация служебной деятельности управленческих кадров в системе органов внутренних дел. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр.38-42.

Развитие общественных отношений в целях обеспечения права граждан на равный доступ к государственной службе имеет глубокие методологические основания. Информационное общество есть результат не только исторического, поступательного движения цивилизации, но и модернизации общественных отношений.

Прогрессу в отношениях права, государства и его служащих способствует модернизация административно-правовых начал служебной деятельности кадров правоохранительных и иных органов. Обеспечение гарантированного свободного доступа граждан к государственной службе, в том числе к служебной деятельности в органах МВД России, является одной из важнейших задач государства, которое адекватно отвечает внешним и внутренним теоретико-практическим вызовам.

Ключевыми из внешних вызовов развития служебной деятельности управленческих кадров являются: усиление в мировом масштабе конкурентной борьбы, в первую очередь за высококвал-

лифицированную рабочую силу и инвестиции; привлекающие в проекты новые знания, технологии и компетенции, то есть за факторы, определяющие конкурентоспособность инновационных систем управления¹.

В условиях низкой эффективности инновационной системы в России это означает увеличение оттока из страны конкурентоспособных кадров, технологий, идей и капитала, а также других вызовов, с которыми сталкивается не только наша страна, но и человечество в целом времени². Указанные вызовы диктуют необходимость опережающего развития отдельных специфических направлений исследований и информационно-технологических разработок, правовую модернизацию служебной деятельности управленческих кадров.

В настоящее время ключевой проблемой является в целом низкий спрос на инновации в этой сфере, неэффективная деятельность органов государственного управления, их служащих. Ни региональный, ни государственный сектор на-

учных исследований не проявляют достаточной заинтересованности во внедрении инноваций, необходимых для улучшения качества служебной деятельности управленческих кадров и прежде всего кадров органов МВД России. Здесь уровень инновационной активности уступает показанием стран-лидеров в этой сфере. Все эти тенденции определяют необходимость корректировки проводившейся до настоящего времени политики в сфере инноваций, смещения акцентов с наращивания общих объемов поддержки на решение критических для инновационного решения профессиональных проблем деятельности государственных служащих. Целенаправленная работа по развитию компетенций в сфере исследований и разработок, а также мотиваций к инновациям в российских образовательных учреждениях начата только в последние годы³.

Однако доминирование наименее передовых типов инновационного поведения, в том числе заимствование готовых технологий, характеризует российскую инновационную систему как ориентированную на имитационный характер, а не на создание радикальных нововведений и новых технологий.

Вместе с тем по абсолютным масштабам исследовательского сектора Россия по-прежнему занимает одно из ведущих мест в мире, уступая лишь Китаю, Соединенным Штатам Америки и Японии.

Сегодня в этом секторе сферы частного и публичного права сближаются, но многое здесь и перемешивается. Правда, служащие государства сейчас часто работают со многими институтами, находящимися на пересечении частного и публичного интересов⁴.

Статус гражданских, правоохранительных, военных, служащих, их деятельность регулируется уже не только «чистыми» частно-правовыми либо публично-правовыми, но и методами, относящимися одновременно и к той, и другой сферам под влиянием информационного общества, модернизации служебной деятельности.

В систему публичного права входят конституционное право⁵, административное, муниципальное⁶, финансово-бюджетное, уголовное, уголовно-процессуальное право и гражданско-процессуальное право.

Публично-правовые отрасли основаны на методах регулирования, принципами которых в отношениях служащих государства являются конституционные и административно-правовые провозглашаемые принципы, имеющие прямой

выход на инновационное развитие информационного общества России:

- гражданский долг служащих выполнять государственные веления, подчиняться государственной дисциплине, поддерживать установленные государством законность и правопорядок;
- социальное предпочтение, поддержка, сотрудничество служащих;
- равноправие служащих;
- гласность, законность в осуществлении взаимодействия органов власти и служащих;
- контроль за целевым, эффективным и рациональным использованием бюджетных средств, предоставленных службам государства;
- публичное право служащего как право на участие в осуществлении полномочий органов государственной власти, на инновационное развитие своей служебной деятельности;
- господство в публичном праве принципа единства прав и обязанностей, не допускающего их резкой поляризации, особенно в условиях модернизации⁷.

Гражданский долг человека перед государством стоит выше публичных прав и обязанностей, поскольку многие публичные права могут одновременно выступать и как обязанности. В некоторых публично-правовых сферах права сливаются с обязанностями. Например, право государственного служащего совершать какие-либо действия есть вместе с тем и его обязанность. Полномочие государственного органа, должностного лица, служащего, депутата, судьи, полицейского и т.д. есть не что иное как их право, совпадающее с обязанностью. Что касается публичных прав граждан, то многие из них открыто интерпретируются как обязанность. Служба в армии в одних странах рассматривается как право, а в других как обязанность и т.д.⁸.

Круг субъектов публичного права более широк, чем в частном праве. Индивидуальный субъект может выступать здесь как гражданин (иностранец, либо без гражданства); коллективные субъекты весьма разнообразны — государственные органы, общественные объединения, муниципальные органы, служащие и должностные лица, депутаты, общественные деятели и т.д. Можно говорить о публично-правовой субъективности государства в целом и народа целом.

Защита публичных прав служащих может быть осуществлена не только по инициативе тех из них, чьи права нарушены, но и по инициативе государства и его органов, особенно на этапе модернизации. Помимо судебной защиты, активно

действует механизм административно-правовой защиты прав и свобод служащих⁹.

Современная система частного права складывается из отраслей, сформировавшихся в процессе дифференциации институтов гражданского права и усложнения гражданского общества. Сегодня в систему частного права входят, помимо классического гражданского права, предпринимательское и торговое право, трудовое и семейное право, авторское право и т.д. Частно-правовые отрасли выражают особый юридический способ регулирования служебных отношений в гражданском обществе.

Частное право основано на четком разделении и поляризации прав и обязанностей. На одной стороне отношения — субъективное право, на другой — юридическая обязанность. Смещение прав с обязанностями способно разрушить всю систему частно-правовых отношений служащих. Хотя реально в одном лице, участнике правоотношения, могут соединяться управомоченная и обязанная стороны, все же права и обязанности он держит на разных счетах. С одной стороны, он стремится в правоотношении увеличить объем прав и эффективнее использовать свои правомочия, а, с другой, — он заинтересован в минимизации обязанностей, в возможно более мягких неопременительных способах их исполнения.

В положении управомоченной и обязанной стороны частноправового отношения заложено, таким образом, противоречие, которое иногда проявляется уже на стадии заключения договора. Каждый участник пытается в это время обеспечить себе лучшие позиции в будущем правоотношении.

Административно-правовая феноменология профессиональной служебной деятельности признана способствовать их интеграции в гуманитарное мировое пространство, развитию в России информационного общества путем обеспечения коммуникационной сферы, широкого доступа граждан к культуре, науке, вовлечения в политику, сокращения дистанции между странами и континентами¹⁰, решая, таким образом, проблемы правового и духовного развития¹¹.

В этом контексте административно-правовая феноменология инновационно-служебной деятельности должна противостоять пропаганде насилия, ксенофобии, силы вообще как средства решения мировых проблем.

Минимизация этих рисков — цель диалога между службами, служащими государства и гражданами¹².

Интернет наполнен множеством инновационных ресурсов служебной деятельности правового содержания. Помимо утверждения общих принципов права, духовности и нравственности, Интернет позволяет общаться людям в условиях различных видов, форм служебной деятельности, осуществлять обмен служебно-деятельностными ценностями. Одновременно Интернет — средство распространения образования¹³.

Вместе с тем нельзя не учитывать, что Интернет как инновационный инструмент распространения культуры служебной деятельности имеет и негативный аспект, связанный с недостоверностью многих информационных потоков¹⁴. Необходимо государственным органам, их служащим определить, как снизить опасность интернетной дезинформации, а порой и преднамеренной лжи. Нужно наполнить информационное поле такими нравственными нормами, которые способствовали бы возвышению человека, утверждению толерантности служебной деятельности. Нужны сайты, программы, стратегии нацеленные на распространение информационных идей об особенностях службы в органах внутренних дел¹⁵ и государственных служащих.

Разделение права на публичное и частное может быть принято как условная схема, имеющая исторические корни, но получить с ее помощью реальные инструменты устройства гражданского общества и государства, а тем более создать на ее базе надежные информационные механизмы деятельности служб и служащих государства, едва ли будет возможным в кратчайшие административно установленные сроки. Обсуждаемая схема и даже стратегия входит в юридическую теорию и практику России в условиях, когда разрабатываемая модель в Европе или Америке, Китае по многим параметрам соответствует сложившейся информационно-правовой традиции или ранее проводившейся модернизации¹⁶.

Однако бывает так, что новая или кажущаяся новой идея о профессиональных отношениях, служебной деятельности, если у нее находится некоторое число энергичных сторонников, объявляется вначале панацеей, широко и некритически пропагандируется, превозносится и что, особенно печально, для этого они пытаются «расчистить путь новизне». Убирая под предлогом «устаревших» конструкций, пересматривая прошлый опыт (к последнему, как правило, относятся беспощадно), «ревизионисты» отвергают все позитивное из прошлой практики. Ибо, как полагают разрушители, все потери, связанные

с уничтожением старого, будут вскоре компенсированы «новой» практикой, оплодотворенной очередной «великой идеей», например, отделения государственной службы от трудового права, имитацией инновационного развития служебной деятельности.

Пример с построением информационно-служебных отношений в России в этой связи особенно показателен. Под предлогом внедрения начал демократического государства были демонтированы или деформированы многие организационно-управленческие, информационно-правовые институты (например, добровольные дружины по охране общественного порядка, товарищеские суды, общественные обвинители)¹⁷.

Все это, естественно, надо иметь в виду при обсуждении проблемы роли частного и публичного права в модернизации служебной деятельности, правового обеспечения инновационно-служебных отношений.

Естественно, фактическая сторона проблемы в общем развивается. Она связана с совершенствованием КоАП РФ, трудового кодекса РФ, что является крупным событием в правовой жизни¹⁸. Укрепляется новый тип трудового права, основанный на признании равенства участников регулируемых им отношений и уважении личности служащего¹⁹.

Необходимо обратить внимание на раскрытии сущности уважения к служебной деятельности управляющих кадров, который способствует ряд инновационно-обеспеченных положений: максимальное развитие инициативы, талантов, профессиональных навыков, творческих способностей и умения найти себя в политической обстановке; поощрение достижений и личного вклада; создание возможностей для творческого роста; обеспечение таких условий, когда голос каждого будет услышан; защита прав и достоинства служащего; гарантия личной защищенности, профилактика коррупции и др.²⁰.

Государству необходимо, в лице своих представительных-законодательных органов фиксировать этот «вызов» теории и практики в позитивном законодательстве, чтобы в обществе не возникла ситуация, при которой право утратило бы стремление субъектов служебной деятельности к самосовершенству²¹.

Именно государственно-властные полномочия делают административное право восприимчивым к инновациям гражданского общества и его информационно-служебным инициативам. В силу своего господства, следуя за правом, постоянно развивается и радикализуется информация о деятельности правоохранительных служб и служащих всего государства²². Существо запретов государства в рамках строгого права, по большому счету, ориентировано на сохранение целостности общества, чтобы особенность государственной службы, действующей в своих интересах, не привела бы общество к разгулу крайностей (запреты, изгнания, злоупотребления административным ресурсом и т.п.)²³.

Государство, развивая правовую сущность информационного общества, все более сосредоточено на поиске новых источников роста объема информации (знаний, навыков и умений служащих), деятельностного начала в их служебной статусе. Здесь есть формы служебной деятельности, в которых право, общество и государство формируют реальные ресурсы жизнеобеспечения, организуют их использование, как и определение характера и форм их модернизации²⁴.

Ибо в информационном и тем более в инновационном государстве²⁵ не каждый служащий в состоянии работать в соответствии с новыми требованиями к служащим правового государства. В этом случае призывается на помощь само инновационное государство. Оно должно создать в высшей степени равные правовые условия для всех, кто стремится стать сотрудником органов внутренних дел или государственным служащим.

¹ Основы национальной безопасности. Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кикоть-Глухоедова Т.В., Галушкин А.А., Бышков П.А., Зеленков М.Ю., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Сараджева О.В., Лимонов А.М., Галузо В.Н. Учебник / Москва, 2018.

² Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. // Российская газета. 2012. 16 февраля.

³ Комахин Б.Н. Развитие государственно-служебной деятельности на основе политики модернизации: административно-правовой аспект. Москва, 2014.

⁴ Система органов государственной власти России. Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2015.

⁵ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Прягина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова

- Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018. (9-е издание, переработанное и дополненное)
- ⁶ Муниципальное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Харламов С.О., Грачева М.А., Дурнев В.С., Михайлова Е.В., Саудаханов М.В. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
- ⁷ Органы государственной власти в Российской Федерации в таблицах и схемах. Воробьев В.Ф., Гарашко А.Ю., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Ларина Л.А., Саудаханов М.В., Н.И. Уткин, Харламов С.О., Хазов Е.Н. учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2018.
- ⁸ Коблякова В.И., Хазов Е.Н. Проблемы соотношений конституционных прав и свобод сотрудника милиции как человека и гражданина с его конституционными обязанностями. В сборнике: Правовая культура современного российского общества. 2002. С. 74-77.
- ⁹ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации. Монография / Москва, 2017.
- ¹⁰ Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в Российское общество (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской области). Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172-175.
- ¹¹ Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Хазова В.Е. Москва, 2017.
- ¹² Комахин Б.Н. Административно-правовые основы развития служебной деятельности в контексте политики модернизации. Москва, 2013.
- ¹³ Вершинская О.Н., Лебедева Е.В., Маникова И.В. Интернет как услуга населению: перспектива развития в России // Народонаселение. – 2008. – № 4. – С. 86-93; Административное право России. Практикум // под ред. Б.В. Россинского, 2006.
- ¹⁴ Комахин Б.Н. Информационное и инновационное общество и процесс развития государственной службы. NV: Административное право и практика администрирования. 2014. № 1. С. 32-45.
- ¹⁵ Оперативно-розыскная деятельность. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносов Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Галузо В.Н. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2017. (3-е издание, переработанное и дополненное).
- ¹⁶ Основы теории национальной безопасности. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Москва, 2017.
- ¹⁷ Оперативно-розыскная деятельность. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносов Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Галузо В.Н. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2017. (3-е издание, переработанное и дополненное)
- ¹⁸ Ершова Е.А. Сущность, источники и формы трудового права в Российской Федерации: монография – М., 2009.
- ¹⁹ Стариков Ю.Н. Из публикаций последних лет: воспоминания, идеи, сомнения. – Воронеж, 2012.
- ²⁰ Комахин Б.Н. К вопросу об определении критериев эффективности административно-правового регулирования публично-служебных отношений в контексте модернизации государственного управления и инновационного развития. Полицейская деятельность. 2013. № 4. С. 289-295.
- ²¹ Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. Абакумов О.Б., Алексеев В.В., Баженов С.В., Бакланов Л.А., Богданов А.В., Бражников Д.А., Бычков В.В., Галушко В.А., Дубинин А.С., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Кундетов А.И., Напханенко И.П., Панюшин Д.Б., Саранчин Д.В., Сыпачев А.Ю., Тагиров З.И., Щукин А.М., Щукин В.М., Хазов Е.Н. и др. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
- ²² Афанасьев Д.В., Хазов Е.Н. Административно-правовая деятельность штабных подразделений органов внутренних дел. Монография / Москва, 2015.
- ²³ Комахин Б.Н., Хазов Е.Н. Нормативно-правовое регулирование по противодействию коррупционной деятельности среди государственных муниципальных служащих в современной России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 108-113.
- ²⁴ Комахин Б.Н. Сущность правовых основ деятельности государственных служащих: концептуальные подходы инновационного государства. Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 75-78.
- ²⁵ См.: об инновационном государстве раздел 8 Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.

ROLE OF VOLUNTARY ASSOCIATIONS IN THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER ON THE TERRITORY OF THE MUNICIPALITY

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Victor Fedorovich VOROBYEV,
candidate of law, associate professor, professor of the
Department of constitutional and municipal law Kikot
Moscow University of the MIA of Russia

Виктор Федорович ВОРОБЬЕВ,
кандидат юридических наук, доцент, профессор
кафедры конституционного и муниципального пра-
ва Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Victoria Evgenievna KHAZOVA,
candidate of law, associate professor of the Department
of civil and labor law, civil procedure Kikot Moscow
University of the MIA of Russia

Виктория Евгеньевна ХАЗОВА,
кандидат юридических наук, доцент кафедры граж-
данского и трудового права, гражданского процесса
Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Annotation. The article deals with the role of public formations and organizations created for the protection of public order in the territory of the municipality. A number of proposals to improve the protection of public order and the interaction of public formations with local authorities are given.

Keywords: public formations, municipal militia, administrative commissions, protection of public order, municipal formation, local governments

Аннотация. В статье рассматриваются роль общественных формирований и организаций, создаваемых для охраны общественного порядка на территории муниципального образования. Дается ряд предложения по совершенствованию охраны общественного порядка и взаимодействию общественных формирований с органами местного самоуправления.

Ключевые слова: общественные формирования, муниципальная милиция, административные комиссии, охрана общественного порядка, муниципальное образование, органы местного самоуправления

Для цитирования: Воробьев В.Ф. Хазова В.Е. Роль общественных формирований в охране общественного порядка на территории муниципального образования. Международный журнал конституционно-го и государственного права. 2018;2: Стр.43-46.

Статья 12 Конституции Российской Федерации¹ констатирует, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно².

Федеральный закон от 06.10.2003 (ред. от 18.04.2018) N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ не только закрепляет за органами местного самоуправления функцию охраны общественного порядка, но и относит к ведению муниципальных образований организацию и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, а также осуществление контроля за их деятельностью - органы местного самоуправления получают возможность самостоятельно заниматься охраной общественного порядка на своей территории силами собственных

муниципальных правоохранительных формирований⁴.

Данные полномочия закреплены:

- в ст. 14 ФЗ вопросы местного значения городского, сельского поселения – п. 33 оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

- в ст. 15 ФЗ вопросы местного значения муниципального района п. 8 организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;

- в ст. 16-1 ФЗ вопросы местного значения городского округа п.-37 организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;

- в ст. 16.2. вопросы местного значения внутригородского района п. 13 оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин⁵.

В целях создания правовых, организационных и материальных основ реализации положений Закона Президент РФ издал Указ от 3 июня 1996 г. «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка»⁶. Предполагались разработка и принятие законов, предусматривающих комплексный подход к решению задач, связанных с формированием муниципальных органов охраны общественного порядка вне системы Министерства внутренних дел РФ, с учетом определения условий и порядка контроля со стороны государства за реализацией муниципальными органами охраны общественного порядка своих полномочий, их взаимодействие с органами внутренних дел РФ⁷.

Органам местного самоуправления рекомендовалось предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка на примере опыта ряда зарубежных стран⁸.

В целях ускорения процесса формирования муниципальных органов охраны общественного порядка и впредь до принятия соответствующего федерального закона в соответствии с Указом Президента РФ от 16.11.1998 N 1398 «О внесении изменений в Положение о Межведомственной комиссии при Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации по проблемам реализации органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка и ее состав, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. N 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления»⁹

Основными целями эксперимента являлись:

- - определения правовых, организационных, материальных и иных условий, необходимых для формирования и функционирования муниципальных органов охраны общественного порядка;
- - поиск оптимальных путей формирования муниципальных органов охраны общественного порядка, определения их организационно-правовых форм и объема полномочий, направлений и

способов взаимодействия с другими субъектами правоохранительной деятельности;

- - определения порядка контроля со стороны государства, органов местного самоуправления и населения за деятельностью муниципальных органов охраны общественного порядка.

В ходе эксперимента министерства, главные управления и управления внутренних дел субъектов Российской Федерации участников эксперимента определяли совместно с органами местного самоуправления подразделения и службы милиции общественной безопасности, которые принимали участие в эксперименте, решали организационно-штатные, кадровые и другие вопросы, связанные с проведением эксперимента с учетом и зарубежного опыта¹⁰.

Промежуточные и окончательные итоги эксперимента подводились на заседаниях Совета по местному самоуправлению РФ. Межведомственная комиссия при Совете по местному самоуправлению в РФ по проблемам реализации органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка обобщила результаты эксперимента и внесла Президенту РФ предложения по реализации органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка¹¹.

Результаты эксперимента будут учитываться при разработке и принятии федерального закона о муниципальных органах охраны общественного порядка (муниципальной милиции).

В решении задач по обеспечению охраны общественного порядка на территории муниципального образования участвуют комиссии: административная, по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые создаются в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях¹² и законами субъектов РФ¹³.

Административная комиссия образуется для рассмотрения дел о совершении административных правонарушений, предусмотренных законами субъектов Федерации, в пределах полномочий, установленных этими законами. Законами субъектов Федерации определяется участие органов местного самоуправления в формировании и деятельности административных комиссий¹⁴. При этом на территории одного муниципального образования может создаваться несколько административных комиссий¹⁵.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образуемые органами местного

самоуправления, в пределах своей компетенции согласно Федеральному закону от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹⁶ обеспечивают:

- осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних¹⁷;

- организацию контроля за условиями воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, а также за обращением с несовершеннолетними в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних¹⁸;

- осуществление мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, по координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- подготовку совместно с соответствующими органами или учреждениями материалов, представляемых в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

- рассмотрение представлений органа управления образовательного учреждения об исключении несовершеннолетних, не получивших основного общего образования, из образователь-

ного учреждения и по другим вопросам их обучения в случаях, предусмотренных Законом РФ «Об образовании»¹⁹;

- оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Федерации;

- применение мер воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Федерации²⁰.

Порядок образования комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и осуществления ими полномочий определяется законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Федерации.

Органы местного самоуправления и их должностные лица занимающиеся охраной общественного порядка по своей сущности могут быть отнесены к администрации, исполнительным органам местного самоуправления и поэтому не могут входить в систему органов государственной власти, в том числе и в систему МВД России²². Их наименование, компетенция, структура и штатная численность могут быть определены уставами муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Официальный текст Конституции с внесенными поправками от 21.07.2014 г. //СЗ РФ.2014 № 31. Ст.4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

² Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Прякина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавельюк А.М., Челурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018. (9-е издание, переработанное и дополненное)

³ Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст.3822. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ Актуальные проблемы муниципального права. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.

⁵ Муниципальное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Харламов С.О., Грачева М.А., Дурнев В.С., Михайлова Е.В., Саудаханов М.В. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

⁶ Указ Президента РФ от 03.06.1996 N 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка» «Собрание законодательства РФ», 03.06.1996, N 23, ст. 2755, <http://www.pravo.gov.ru>.

⁷ Хазова В.Е., Бердников Н.В. Взаимодействие полиции с органами местного самоуправления по обеспечению политически прав и свобод граждан. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 96-100.

⁸ Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских стран и современной России. Вестник Московского университета МВД России.

2016. № 1. С. 41-44.

⁹ Указ Президента РФ от 16.11.1998 N 1398 «О внесении изменений в Положение о Межведомственной комиссии при Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации по проблемам реализации органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка и ее состав, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. N 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» «Собрание законодательства РФ», N 47, 23.11.1998, ст. 5744. Утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 28.05.2004 N 701. <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁰ Саудаханов М.В., Хазова В.Е. Некоторые особенности организации местного самоуправления в Соединенных Штатах Америки. Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 155-157.

¹¹ Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для слушателей заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹² «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 1. <http://www.pravo.gov.ru>.

¹³ Муниципальное право России. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Белоновский В.Н., Антонова Н.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Осавельюк А.М., Миронов А.Л., Чихладзе Л.Т., Павлов Е.А., Кирсанов А.Ю., Кальгина А.А., Галушкин А.А., Саудаханов М.В., Пашенцев Д.А., Бышков П.А., Акимова С.А., Зенин С.С. учебник / Москва, 2016. (8-е издание)

¹⁴ Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской области) Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172-175.

¹⁵ Ходукин Д.В., Аулов В.К. Административные комиссии муниципальных образований Забайкальского края: итоги и проблемы деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. N 8. С. 32 - 37.

¹⁶ Федеральный закон от 24.06.1999 N 120-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». «Собрание законодательства РФ», 28.06.1999, N 26, ст. 3177, <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁷ Правовая и социальная защита семьи и несовершеннолетних. Воробьев В.Ф., Гаврилов С.Т., Серов Ю.В., Демидова О.В., Глазков А.А. Воронеж, 2000. Том 1

¹⁸ Ювенальное право. Заряев А.В., Гаврилов С.Т., Анисимов А.А., Буданов С.А., Воробьев В.Ф., Глазков А.А., Демидова О.В., Занина Т.М., Матвеев С.П., Покаместов А.В., Ратникова Н.Д., Середин А.А. Курс лекций / Воронеж, 2003.

Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.07.2018) «Собрание законодательства РФ», 31.12.2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598, <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁹ Основы ювенального права. Воробьев В.Ф., Заряев А.В., Буданов С.А., Гаврилов С.Т., Глазков А.А., Демидова О.В., Середин А.А. Учебное пособие / Воронеж, 2001. Том 3

²⁰ Ювенальный словарь. Воробьев В.Ф., Заряев А.В., Анисимов А.А., Белоусов И.В., Буданов С.А., Гаврилов С.Т., Глазков А.А., Демидова О.В., Долгов А.В., Дудкина Е.И., Иванченко Р.Б., Лелеков В.А., Пожилых В.А., Покаместов А.В., Ратникова Н.Д., Середин А.А., Щеголева А.Н. Воронеж, 2001.

²¹ Муниципальное право. Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Харламов С.О., Дурнев В.С., Зинченко Е.Ю., Нурадинов Ш.М., Несмелов П.В., Грачева М.А., Уткин Н.И. учебно-методическое пособие для курсантов и слушателей очной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

INTERACTION OF INTERNAL AFFAIRS BODIES, TROOPS OF THE NATIONAL GUARD AND THE FEDERAL SERVICE OF EXECUTION OF PUNISHMENT OF RUSSIA IN ELECTIONS

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ВОЙСК НАЦИОНАЛЬНОЙ ГВАРДИИ И ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЯ РОССИИ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ

Svetlana Nikolaevna LOSEVA,

head of the center for the study of problems of management and organizations of execution of punishments in prisons, Research Institute of the Federal penitentiary service of Russia

Светлана Николаевна ЛОСЕВА,

начальник центра изучения проблем управления и организации исполнения наказаний в УИС ФКУ НИИ ФСИН России

Evgeniy Nikolaevich KHAZOV,

doctor of law, professor, chief scientific officer, Research Institute of the Federal penitentiary service of Russia

Евгений Николаевич ХАЗОВ,

доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России

Annotation. The article considers the problems of compliance and protection of the electoral rights and freedoms of citizens of Russia, internal Affairs departments, national guard troops and Federal penitentiary service of Russia in elections. Analyzed the main directions are identified issues and proposes solutions to them.

Keywords: elections, electoral rights of citizens, freedoms of citizens, interaction, prevention; internal Affairs departments, national guard troops, the Federal penitentiary service of Russia

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные проблемы соблюдения, охраны и защиты избирательных прав и свобод граждан России подразделениями ОВД, войсками национальной гвардии и ФСИН России при проведении выборов. Анализируются основные направления, обозначаются проблемы и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: выборы, избирательные права граждан, свободы граждан, взаимодействие, профилактика; подразделения ОВД, войска национальной гвардии, ФСИН России

Для цитирования: Лосева С.Н. Хазов Е.Н. Взаимодействие органов внутренних дел, войск национальной гвардии и федеральной службы исполнения наказания России при проведении выборов. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр.47-51.

Она из главных задач органов внутренних дел, войск национальной гвардии и федеральной службы исполнения наказания при проведении выборов Президента Российской Федерации - это обеспечение избирательных прав граждан России, которые основываются основных положениях Конституции Российской Федерации¹, Федеральных законах: «О выборах Президента Российской Федерации»²; «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³; «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»⁴; «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; «О политических партиях»; «Об общественных объединениях»;

«О полиции»⁵; «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»⁶ и иных нормативно-правовых актах⁷.

Избирательными правами и свободами обладают граждане Российской Федерации достигший на день голосования 18 лет, имеет право: избирать; участвовать в выдвижении кандидатов; участвовать предвыборной агитации; осуществлять наблюдение за проведением выборов; наблюдать за работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в осуществлении других избирательных действий в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами⁸.

Не имеет права участвовать в выборах и иных избирательных действиях граждане Российской Федерации, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. При этом гражданин после освобождения из мест лишения свободы приобретает активное избирательное право автоматически, то есть в данном случае речь идет не о лишении, а о приостановлении избирательных прав на конкретный период - период нахождения в местах лишения свободы по приговору суда. В Российской Федерации не предусмотрено наказание за преступления или административные правонарушения в виде лишения избирательных прав. Подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся в следственных изоляторах (СИЗО) и изоляторах временного содержания (ИВС) до вступления решения суда о направлении их в места лишения свободы в законную силу, не утрачивают избирательных прав⁹.

Статья 12. п.31 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 18.06.2017) «О полиции», закреплены обязанности полиции принимать в соответствии с федеральным законом меры по пресечению в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов противоречащей закону предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, информировать избирательные комиссии, комиссии референдума о фактах выявленных нарушений и принятых в связи с этим мерах; предоставлять по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости у лиц, являющихся кандидатами на должность Президента Российской Федерации, кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатами на выборные должности местного самоуправления; осуществлять охрану помещений, где хранятся бюллетени для голосования на выборах, референдумах; участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования и на территориях вокруг них; оказывать по запросам избирательных комиссий, комиссий референдума иное содействие в целях обеспечения беспрепятственного осуществления этими комиссиями полномочий, возложенных на них федеральным законом.

Органы внутренних дел, войска национальной гвардии и ФСИН России, как важная составляющая системы органов исполнительной власти государства, обладают государственно – властными пол-

номочиями и непосредственно взаимодействуют с избирательных комиссий в период подготовки и проведения выборов¹⁰.

Во взаимодействии прослеживается один из элементов системы управления, когда в качестве субъекта управления, от которого исходят команды по взаимодействию, выступают избирательные комиссии, а в качестве объекта, подвергающегося управляющему взаимодействию – органы внутренних дел, войска национальной гвардии и ФСИН России¹¹.

Возложение на полицию, войска национальной гвардии и ФСИН России данных полномочий – одно из средств, правового обеспечения эффективной деятельности избирательных комиссий. Взаимодействие органов внутренних дел, войск национальной гвардии и ФСИН России с избирательными комиссиями осуществляется в определенных формах и в общих целях по исполнению поставленных задач. На период избирательных кампаний на территории со сложной криминальной средой, могут осуществляться профилактические поисковые и оперативно-розыскные мероприятия¹², направленные на предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений¹³.

Перечисленные профилактические мероприятия могут осуществляться оперативными подразделениями полиции и сотрудниками ФСИН России регулярно и особенно в период, когда проводятся выборы в стране. Повышенное внимание к этим профилактическим мерам в период подготовки и проведения выборов определяется особыми целями охраны общественного порядка, обеспечения национальной безопасности страны.

Основной формой деятельности органов внутренних дел, войск национальной гвардии и ФСИН России по взаимодействию с избирательными комиссиями по реализации избирательных прав граждан положена их целенаправленная деятельность, связанная с созданием благоприятных условий для осуществления избирательными комиссиями возложенных на их закон полномочий в период подготовки и проведения выборов¹⁴.

Основные формы взаимодействия с избирательными комиссиями позволяют, создать наиболее целесообразный правовой порядок взаимоотношений между ними, а также его поддерживать, совершенствовать, своевременно адаптировать приводить в соответствие с создавшимися условиями, с учетом оперативной обстановки на избирательных участ-

ках. Это дает возможность должностным лицам органов внутренних дел, войск национальной гвардии и ФСИН России эффективно использовать установленные законом правовые средства и методы с целью своевременного устранения негативных ситуаций, осложняющих соблюдение норм избирательного права.

Говоря о роли органов внутренних дел, войск национальной гвардии и ФСИН России в рассматриваемой сфере, следует подчеркнуть, что каждое структурное подразделение имеет свои специфические задачи, а соответственно и способы их решения. При сложной организации системы органов внутренних дел, войск национальной гвардии и ФСИН России подвергнуть анализу всю совокупность применяемых форм взаимодействия с избирательными комиссиями весьма затруднительно. Постановления, решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их полномочий, носят обязательный характер, для органов государственной власти, органов местного самоуправления, в число которых следует включить и учреждения уголовно-исполнительной системы. Основные формы взаимодействия организационные, профилактические и правоприменительные.

Организационная форма взаимодействия постоянно развивается, наполняется новым содержанием, приводится в соответствие с задачами, стоящими перед органами внутренних дел войск национальной гвардии и ФСИН России на каждом этапе развития государства. В целях ее реализации в системе органов внутренних дел, войск национальной гвардии и ФСИН России создаются оперативные подразделения (штабы), координационные центры на федеральном, региональном, местном уровнях, рабочие группы при подразделениях и соответствующих избирательных комиссиях. Специалисты этих ведомств могут привлекаться к работе в контрольно-ревизионных службах при Центральной избирательной комиссии России, избирательных комиссиях субъектов РФ, окружных и участковых избирательных комиссиях.

Важной формы взаимодействия - является предоставление органами полиции по запросам соответствующей избирательной комиссии (в установленный ею срок) сведений о наличии у кандидатов неснятых или непогашенных судимостей. В ее основу положена работа оперативно-розыскных подразделений, информационно-аналитических

центров Министерства внутренних дел Российской Федерации¹⁵.

Особое направление деятельности направлена на оказание помощи избирательным комиссиям в подготовке и проведении выборов в специфических условиях, например, в части осуществления избирательного права лицами, подозреваемыми или обвиняемыми в совершении преступления, которые в день голосования находятся под стражей¹⁶.

Исходя из принципа презумпции невиновности человек считается невиновным до момента вступления в силу обвинительного приговора суда. Поэтому лица, которым предъявлено обвинение, находящиеся в СИЗО - следственных изоляторах временного содержания, участвуют в голосовании.

Согласно Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» Правительство Российской Федерации постановило, что для участия в выборах или в референдуме гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, не имеющих паспорта гражданина Российской Федерации или заменяющего его документа, администрацией указанных мест содержания выдается справка по форме, определяемой совместно Министерством юстиции Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Министерством обороны Российской Федерации¹⁷.

Основанием для выдачи справки администрацией места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых являются: данные личного дела гражданина Российской Федерации, находящегося в месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых; документальные сведения о личности гражданина Российской Федерации, находящегося в месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, представленные администрацией места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, в котором этот гражданин содержался ранее; документальные сведения о личности гражданина Российской Федерации, находящегося в месте содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, представленные уполномоченным органом, выдавшим ему паспорт гражданина Российской Федерации или заменяющий его документ¹⁸.

Одной из главных направлений деятельности, это осуществлять охрану помещений, где хранятся

бюллетени для голосования на выборах, участвовать в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в помещениях для голосования в период проведения выборов и на территориях вокруг избирательных участков¹⁹.

В механизме обеспечения избирательных прав граждан важную роль играет профилактическая деятельность всех подразделений и служб органов внутренних дел, войск национальной гвардии и ФСИН России, основной целью это предупреждение правонарушений и предполагает выявление, устранение причин и условий, ведущих к их нарушению²⁰. В рамках подготовительных мероприятий эти подразделения совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления разрабатывают планы комплексных оперативно-профилактических действий на период подготовки и проведения выборов, производят расчет сил и средств, включая соединения и воинские части войск национальной гвардии и ФСИН России. На основании этих планов корректируется расстановка постов и маршрутов патрулирования в системе комплексного использования сил и средств полиции при охране общественного порядка (единая дислокация), пересматриваются графики работы подразделений ППС полиции, дорожно-патрульной службы ГИБДД, войск национальной гвардии и подразделений ФСИН России. За их сотрудниками закрепляются зоны ответственности по обеспечению правопорядка в условиях проведения выборов.

Помимо мероприятий, направленных на непосредственное предупреждение правонарушений в сфере избирательного законодательства, Министерство внутренних дел Российской Федерации организует подготовку сотрудников, слушателей и курсантов образовательных учреждений системы МВД России и ФСИН России, а также военнослужащих войск национальной гвардии, привлекаемых к обеспечению правопорядка в период избирательной кампании. Подготовительные программы включают конкретную тактику действий при выполнении задач в зависимости от складывающейся обстановки, характера проводимых мероприятий и особенностей объектов, на которых проводятся выборы²¹.

Правоприменительная форма деятельности сотрудниками органов внутренних дел войск национальной гвардии и ФСИН России в сфере обеспечения избирательных прав граждан обусловлена неправомерными действиями граждан, организаций, должностных лиц, а также событиями, что и является результатом самостоятельного принятия решений сотрудниками полиции, ФСИН России и войск национальной гвардии в рамках правового поля. Выносимый при осуществлении правоприменительной деятельности органов внутренних дел войск национальной гвардии и ФСИН России акт выступает юридическим фактом в процессе оказания взаимодействиями с избирательных комиссий.

Нужно особо обратить внимание на такую форму взаимодействия подразделение органов внутренних дел войск национальной гвардии и ФСИН России с избирательными комиссиями в части соблюдения, охраны и защиты, избирательных прав и свобод граждан, путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного порядка. В юридической науке применение мер государственно-принудительного воздействия к нарушителю права является элементом правоохранительной государственной деятельности.

Правоохранительная деятельность органов внутренних дел, войск национальной гвардии и ФСИН России предполагает вмешательство в поведение субъектов, если последнее не соответствует требованиям режима законности, предусмотренного федеральным избирательным законодательством. Она направлена на защиту законной деятельности избирательных комиссий и реализуется при наличии факта нарушения избирательного права, за которое предусматривается соответствующая санкция²².

Качество и эффективность взаимодействия органов внутренних дел, войск национальной гвардии и ФСИН России с субъектами избирательного права и процесса, соблюдение дисциплины и законности сотрудниками полиции и войск национальной гвардии ВСИН России в ходе избирательной кампании во многом определяет доверие граждан Российской Федерации к законной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

¹ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

² Федеральный закон от 10 января 2003 г. №19-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №2. Ст.171. <http://www.pravo.gov.ru>,

- ³ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»// СЗ РФ. 2002. №24. Ст.2253. <http://www.pravo.gov.ru>,
- ⁴ Федеральный закон от 10 января 2003 г. №20-ФЗ (ред. от 12.03.2014) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»». <http://www.pravo.gov.ru>
- ⁵ Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О полиции» «Собрание законодательства РФ», 14.02.2011, N 7, ст. 900, <http://www.pravo.gov.ru>.
- ⁶ Федеральный закон от 03.07.2016 N 226-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 04.07.2016, N 27 (Часть I), ст. 4159, <http://www.pravo.gov.ru>.
- ⁷ Актуальные проблемы избирательного права. Эбзеев Б.С., Беленовский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.В., Хазов Е.Н., Миронов А.Л., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Егоров С.А. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.
- ⁸ Избирательное право. Эбзеев Б.С., Гасанов К.К., Виноградов В.А., Хазов Е.Н., Прудников А.С., Беленовский В.Н., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Осавелюк А.М., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Громов К.Э., Тутхания Г.А. Москва, 2015. Сер. Юриспруденция для бакалавров (2-е издание, переработанное и дополненное)
- ⁹ Михалева Н.А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М.: (ЮРКОМПАНИ) -2011-322 с.
- ¹⁰ Органы государственной власти в России. Конституционно-правовой аспект. Эриашвили Н.Д., Габричидзе Б.Н., Беленовский В.Н., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кальгина А.А., Прудников А.С., Алиев Я.Л., Маюров Н.П., Кирсанов А.Ю., Газлов Д.В., Галузо В.Н. учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2016. (Четвертое издание, переработанное и дополненное)
- ¹¹ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления взаимодействия оперативных подразделений и органов предварительного следствия полиции, их значение по выявлению и раскрытию преступлений. Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 11. С. 71-75
- ¹² Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» «Собрание законодательства РФ», 14.08.1995, N 33, ст. 3349, <http://www.pravo.gov.ru>.
- ¹³ Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносов Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Галузо В.Н. Оперативно-розыскная деятельность. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2017. (3-е издание, переработанное и дополненное)
- ¹⁴ Избирательное право. Беленовский В.Н., Виноградов В.А., Прудников А.С., Эриашвили Н.Д., Егоров С.А., Курскова Г.Ю., Миронов А.Л., Олимпиев А.Ю., Павлов Е.А., Шуленин В.В., Кирсанов А.Ю. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2013. Сер. Юриспруденция для бакалавров
- ¹⁵ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Взаимодействие криминальной полиции с оперативными подразделениями и службами других ведомств по вопросам незаконной миграции на территории России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 162-165
- ¹⁶ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации. Монография / Москва, 2017.
- ¹⁷ Распоряжение Минюста РФ N 292, МВД РФ N 724, Минобороны РФ N 1, ФСБ РФ N 23 от 25.09.2003» Об утверждении формы справки, выдаваемой для участия в выборах или в референдуме гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых»(Зарегистрировано в Минюсте РФ 03.10.2003 N 5147)
- ¹⁸ Постановление Правительства РФ от 02.07.2003 N 391 «О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме» «Собрание законодательства РФ», 07.07.2003, N 27 (ч. 2), ст. 2812
- ¹⁹ Актуальные проблемы избирательного права. Эбзеев Б.С., Беленовский В.Н., Эриашвили Н.Д., Кальгина А.А., Шуленин В.В., Хазов Е.Н., Миронов А.Л., Кирсанов А.Ю., Саудаханов М.В., Егоров С.А. учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под редакцией Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова, А.Л. Миронова. Москва, 2016.
- ²⁰ Приказ МВД России от 17.01.2006 N 19 (ред. от 20.01.2016) «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (вместе с «Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»), <http://www.pravo.gov.ru>.
- ²¹ Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. Абакумов О.Б., Алексеев В.В., Баженов С.В., Бакланов Л.А., Богданов А.В., Бражников Д.А., Бычков В.В., Галушко В.А., Дубинин А.С., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Кундетов А.И., Напханенко И.П., Панюшин Д.Б., Саранчин Д.В., Сыпачев А.Ю., Тагиров З.И., Щукин А.М., Щукин В.М., Хазов Е.Н. и др. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
- ²² Кольжанов И.В. Конституционно-правовые основы реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав: вопросы теории и практики. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Москва, 2004.

HUMAN RIGHT TO CITIZENSHIP IN RUSSIA

ПРАВО ЧЕЛОВЕКА НА ГРАЖДАНСТВО
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Maria Vladimirovna (CHEISHVILI) DONSKAIA,
Candidate of law, associate Professor of the
Department of constitutional and municipal law, Kikot
Moscow University of the MIA of Russia

Мария Владимировна (ЧЕИШВИЛИ) ДОНСКАЯ,
кандидат юридических наук, доцент кафедры кон-
ституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Annotation. The article deals with the main problems of the Institute of citizenship in modern Russia. The analysis of its cause and conditions of acquisition and renunciation of citizenship of the Russian Federation is made. The main ways to improve the migration policy and the Institute of citizenship in Russia, taking into account foreign experience, are proposed.

Keywords: right to a nationality, people, citizen, person without citizenship, foreigners, the order of acquisition of citizenship the migration process

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы института гражданства в современной России. Делается анализ ее причины и условия приобретения и выхода из гражданства Российской Федерации. Предлагаются основные пути совершенствования миграционной политики и института гражданства в России с учетом зарубежного опыта.

Ключевые слова: право на гражданство, человек, гражданин, лицо без гражданства, иностранцы, порядок получения гражданства, миграционные процессы

Для цитирования: Донская М.В. Право человека на гражданство в Российской Федерации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр.52-54.

Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь между конкретным лицом и государством, выражается в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности и основывается на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

Гражданство является одним из основных звеньев между народным суверенитетом и свободой личности¹. В свою очередь, в прямой зависимости и связи с гражданством находятся права, свободы и обязанности человека, их объем и содержание².

Гражданство является неременной предпосылкой для обладания лицом всей суммой конституционных и иных прав и свобод, возложения на него предусмотренных Конституцией и другим законодательством обязанностей, а также для защиты его прав и интересов не только внутри данного государства, но и за рубежом в дипломатическом порядке и других установленных в межгосударственном общении формах. В соответствии с ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Современное российское законодательство о гражданстве решает ряд актуальных правовых проблем, возникших в связи с преобразованием политических, экономических, социальных и иных

форм организации государственной и общественной жизни, а также преодолением во многом искусственной самоизоляции страны и развитием отношений с другими странами и народами³.

Согласно ч. 1 ст. 6 Конституции РФ⁴ гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения⁵.

Основным законодательным актом в рассматриваемой области является Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О гражданстве Российской Федерации», в котором содержатся принципы гражданства и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством РФ, определены основания, условия и порядок приобретения, а также прекращения гражданства⁶.

Регулируют вопросы гражданства, процедуру въезда и выезда за пределы территории Российской Федерации также иные законодательные акты: Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁷, Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁸, Указ Президента РФ от 14.11.2002 №1325(ред. от 03.09.2017) «Об утвер-

дении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»⁹ и т.д.

Перед любым иностранным гражданином, желающим приобрести гражданство РФ, в первую очередь встает вопрос – какая процедура получения гражданства будет применена в его конкретном случае, а при наличии одновременно нескольких оснований для приема в российское гражданство в упрощенном порядке – выбор наиболее оптимального и быстрого порядка приема в гражданство.

Процедура и порядок получения гражданства РФ зависят от многих факторов и жизненных обстоятельств конкретного лица. Сроки, в течение которых лицо может получить гражданство, зависят от таких условий, как: место рождения, гражданство определенного иностранного государства (или его отсутствие), наличие родственников, являющихся гражданами России, степени родства, их возраста, трудоспособности, уровень владения русским языком, наличие в прошлом гражданства СССР, наличие в прошлом или в настоящее время фактическое проживание на территории РФ и другие обстоятельства.

Согласно ст. 14 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» для приема иностранных граждан или лиц без гражданства в гражданство РФ в упрощенном порядке необходим ряд установленных законом оснований для этого, т.е. определенных жизненных обстоятельств, дающих право на такой «льготный» порядок¹⁰. Такими обстоятельствами, например, являются: наличие хотя бы одного из родителей, имеющих гражданство РФ и постоянно проживающих в России; состояние в браке с гражданином РФ не менее трех лет; родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР и др.

Общий порядок получения гражданства РФ применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, у которых отсутствуют основания для упрощенного, «льготного» порядка приема в российское гражданство. Данный порядок является самым длительным и сложным.

Статья 13 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» устанавливает основы применения общего порядка при получении гражданства. Так, иностранный гражданин или лицо без гражданства вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство РФ в общем порядке при условии, если он непрерывно проживает на территории страны в течение пяти лет со дня получения вида на жительство в России. Кроме того, иностранным гражданам и лицам без гражданства надлежит выполнить ряд других требований, предусмотренных ст. 13 ФЗ «О гражданстве РФ»¹¹.

На практике, в большинстве случаев, общий порядок получения гражданства является слишком сложным, а иногда и трудновыполнимым. Поэтому, при изначальном отсутствии у иностранного гражданина или лица без гражданства оснований для получения гражданства в упрощенном порядке предполагается целесообразным направить усилия для получения именно таких оснований¹².

В Российской Федерации вопросы института гражданства в последние годы приобретают важное

значение. Собственное гражданство РФ явилось одной из важнейших характеристик суверенного государства после распада СССР. Для большинства граждан бывшего Союза переход в гражданство РФ как субъекта международного права произошел автоматически¹³. Однако возникла значительная часть граждан, перед которыми образовались серьезные проблемы. Многие были вынуждены оформлять российское гражданство, некоторые изменили место жительства и переехали в Российскую Федерацию. Необходимо признать, что и в настоящее время положение большого числа граждан бывшего Союза, оставшихся за пределами РФ, зачастую остается очень сложным¹⁴.

Миграция также стала одной из причин возникновения проблем в рассматриваемой сфере. Возрастает количество российских граждан, выезжающих за границу, зачастую на продолжительное время, в целях получения образования, совершенствования профессиональных навыков, в целях трудоустройства¹⁵. Нельзя также не отметить участвовавшее количество браков граждан РФ с иностранцами. С другой стороны, не перестает увеличиваться поток мигрантов, прибывающих на территорию РФ из-за рубежа, в особенности с территорий стран СНГ, желающих также получить в России образование или работу, и, в большинстве случаев, остаться в стране на постоянное место жительства¹⁶.

Согласно статистическим данным количество иностранцев, получивших гражданство РФ, возросло. Число людей, выбравших российский паспорт, с 2012 по 2017 год выросло почти в три раза¹⁷. По данным МВД РФ, рост произошел в основном за счет приезжих с Украины, из Казахстана, Таджикистана, Армении и Узбекистана. При этом количество украинцев, которые решили стать гражданами России, за последние пять лет увеличилось почти в семь раз.

За пять лет (с 2012 по 2017 год) число получивших российское гражданство иностранцев увеличилось почти в три раза – с 95 737 до 257 822 человек. В прошлом году больше всего российских паспортов выдали украинцам – 85 119. Их число по сравнению с 2012 годом выросло почти в семь раз. Тогда гражданство РФ было предоставлено 12 803 украинцам, они занимали четвертую строчку среди получающих российское гражданство.

На втором месте в прошлом году оказались выходцы из Казахстана – 40 718 человек. За пять лет их число возросло почти в три раза (в 2012-м казахстанцам было выдано 14 585 паспортов). Во столько же раз увеличилось количество паспортов, выдаваемых переселенцам из Таджикистана (в 2017 году – 29 039 документов против 9773 в 2012-м). Также в пятерку стран, выходцы из которых чаще других получают российское гражданство, вошли Армения (2017 год – 25 144 человека, 2012 год – 13 176) и Узбекистан (2017 год – 23 334 человека, 2012 год – 13 409)¹⁸.

Причины увеличения притока людей в Российскую Федерацию разнообразны: тяжелое экономическое положение во многих странах СНГ, национальные конфликты, все большее проявление недо-

брожелательного отношения к русским в некоторых странах. Серьезные сложности при обосновании и устройстве в России, а также существование здесь аналогичных материальных проблем, не останавливают поток мигрантов.

Таким образом, проблемы гражданства России сегодня стали неотъемлемым атрибутом российской государственности, свидетельством обретения Россией реального суверенитета.

Столь важное значение гражданства обусловлено тем, что право человека на гражданство является одним из его важнейших неотъемлемых прав. Право на гражданство – основа правового положения личности как внутри любого государства, так и в международном пространстве. Последние десятилетия ознаменованы возникновением все более тесных и устойчивых взаимосвязей между государствами. Национально-государственные границы все более стираются, все возрастающие потоки перемещения людей способствуют усилению данных про-

цессов. Протекающий во всем мире процесс глобализации делает мир более сложным. Значительную роль играют также угрозы терроризма и экстремизма¹⁹, военные действия в ряде восточных стран, в результате которых поток мигрантов только увеличивается. Принимая во внимание эти процессы, не перестает быть актуальной одна из основных обязанностей государства – обеспечение безопасности своих граждан и принятие своевременных мер по предотвращению использования получения гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства в террористических целях.

Все изложенные обстоятельства требуют тщательной разработки вопроса о взаимоотношениях личности и государства²⁰. Одним из главных показателей этих взаимоотношений является институт гражданства.

¹ Лобзов К.М., Богданов А.В., Хазов Е.Н. Правовой статус личности как субъект и объект правоотношений в современном законодательстве Российской Федерации (теоретико-методологический анализ). Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2015. № 7. С. 20-25.

² Альбом схем по основам современного конституционализма. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Горшенева И.А., Агафонов С.И., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В. Москва, 2017.

³ Левченко И.П., Прудников А.С., Калинин В.Н., Смородин Н.М., Хазов Е.Н. Российское гражданство. Москва, 2005. (2-е издание, переработанное и дополненное).

⁴ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018. (9-е издание, переработанное и дополненное)

⁶ Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.06.2002, № 22, ст. 2031.

⁷ Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». «Собрание законодательства РФ», 29.07.2002, N 30, ст. 3032, <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» «Собрание законодательства РФ», 19.08.1996, N 34, ст. 4029,

Указ Президента РФ от 14.11.2002 N 1325 (ред. от 03.09.2017) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 18.11.2002, N 46, ст. 4571,

⁹ Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹⁰ Альбом схем по конституционному праву России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Комахин Б.Н., Несмелов П.В., Гарашко А.Ю., Саудаханов М.В. Учебное пособие для слушателей заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению Юриспруденция, Правоохранительная деятельность и Правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹¹ Давудова Д.К. Актуальные проблемы института гражданства в Российской Федерации // Актуальные вопросы юридических наук: материалы Междунар. науч. конф. – Челябинск: Два комсомольца. 2012. С. 12.

¹² Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации. Монография / Москва, 2017.

¹³ Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде Европейских стран и современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 41-44.

¹⁴ Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Хазова В.Е. Москва, 2017.

¹⁵ Жестянников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в Российской обществу (на примере опыта работы УФМС России по Вологодской области). Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172-175.

¹⁶ См.: <https://russian.rt.com/russia/article/508641-rossiiskoe-grazhdanstvo-uvlechienie-vtroe>.

¹⁷ <https://ufms-gov.ru/>.

¹⁸ Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы и вызовы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика. Вестник экономической безопасности. 2015. № 6. С. 95-99.

¹⁹ Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Актуальные проблемы организации и деятельности МВД России в связи с реформами проводимыми в сфере миграции и пути их решения. Актуальные проблемы административного права и процесса. 2016. № 1. С. 5-10.

УДК 34
ББК 67

@ Червонюк В.И. Калинин И.В. 2018

LIMITS OF ELECTORAL RIGHTS AND FREEDOMS AND THE
PROBLEM OF OPPOSITION
ABUSE (COMPARATIVE-LEGAL ANALYSIS)

ПРЕДЕЛЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И СВОБОД И ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЕ
ИМИ В КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАКТИКЕ
(СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ)

Vladimir Ivanovich CHERVONYUK,
doctor of law, professor of the Kikot Moscow
University of the Mia of Russia
E-mail: v.chervonyuk@yandex.ru

Владимир Иванович ЧЕРВОНЮК,
доктор юридических наук, профессор Московского
университета МВД России
имени В. Я. Кикотя

Igor Vladimirovich KALINSKY,
candidate of law applicant of the Kikot Moscow
University of the Mia of Russia

Игорь Владимирович КАЛИНСКИЙ,
кандидат юридических наук, соискатель
Московского университета МВД России
имени В. Я. Кикотя

Annotation. The feature of abusing the right is shown that it arises in connection with implementation of the subjective rights; the subject goes beyond the right realization limits set by the law; at the use of the right in the evil damage is caused to the interests of the individual, society, and state. Limits of realization of the right (freedom) are objectively predetermined by the content of the right (freedom), the purposes caused by him, is subjective – “evil will” of the right user, admissible forms (ways) of implementation of the right (freedom).

Traditional approach to abuse of the right (as offenses) is unacceptable for understanding its true nature, justification of effective legal remedies and mechanisms of counteraction to him. Obviously, other accents which would allow to find “hidden” are necessary and illegal (but not right-breaking) behavior, to describe his signs separating it both from lawful and from the right breaking behavior. Abuse of the right is not offense (as considers the dominating opinion), but marginal behavior, teetering on the brink legal and illegal, without being either that, or another; abuse of the right is the conflict between the principles of the right and the positive law expressed in the law between the principles of the rule of law and rule by law. Abuse of the right contradicts the nature of the right fixed in his norms of the purpose by means of use by the unfair subject of unlawful means for her achievement. Denial of such approach to understanding of abuse of the right (freedom) conducts to the fact that any deviation from the general permission is qualified as delict, offense, crime.

Keywords: Realizing (execution) of rights and freedoms, subjective right, the limits of realization of subjective rights, abuse of rights, possible forms (methods) of implementation of the subjective rights, the principle of evil will (misconduct), countering the abuse of the law, legal uncertainty, the scope of the abuse of voting rights, voting without identity documents, “black” election technologies, costs, quality of the electoral legislation, non-legal “silence” of the national legislator, the discourse on the concept of abuse of rights, abuse of law as an offense, the scientific design of abusing the law, abuse of law as a kind of marginal behavior

Аннотация. Особенность злоупотребления правом проявляется в том, что оно возникает в связи с осуществлением субъективных прав; субъект выходит за установленные законом пределы реализации права; при употреблении права во зло наносится ущерб интересам отдельной личности, общества, и государства. Пределы реализации права (свободы) объективно предопределены содержанием права (свободы), обусловленными им целями, субъективно – «злой волей» правопользователя, допустимыми формами (способами) осуществления права (свободы).

Традиционный подход к злоупотреблению правом (как правонарушению) неприемлем для понимания его истинной природы, обоснования эффективных юридических средств и механизмов противодействия ему. Очевидно, нужны иные акценты, которые позволили бы обнаруживать «скрытое» и неправомерное (но не правонарушающее) поведение, описать его признаки, отделяющие его как от правомерного, так и от правонарушающего поведения. Злоупотребление правом – это не правонарушение (как считает господствующее мнение), а поведение маргинальное, балансирующее на грани дозволенного и противоправного,

не являясь ни тем, ни другим; злоупотребление правом представляет конфликт между принципами права и позитивным правом, выраженным в законе, между принципами верховенства права (rule of law) и верховенством закона (rule by law). Злоупотребление правом противоречит природе права, закрепленной в его нормах цели посредством использования недобросовестным субъектом неправовых средств для ее достижения. Отрицание такого подхода к пониманию злоупотребления правом (свободой) ведет к тому, что всякое отклонение от общего дозволения квалифицируется как деликт, правонарушение, преступление.

Ключевые слова: осуществление прав и свобод человека и гражданина, субъективное право, пределы реализации субъективных прав, злоупотребление правом, допустимые формы (способы) осуществления субъективного права, принцип злой воли (недобросовестного поведения), противодействие злоупотреблению правом, правовая неопределенность, сфера распространения злоупотребления избирательными правами, голосование без предъявления документов, удостоверяющих личность, «черные» избирательные технологии, издержки качества избирательного законодательства, неправовое «молчание» национального законодателя, дискурс о понятии злоупотребления правом, злоупотребление правом как правонарушение, злоупотребление правом как разновидность маргинального поведения.

Для цитирования: Червонюк В.И. Калинский И.В. Пределы избирательных прав и свобод и злоупотребление ими в конституционной практике (сравнительно-правовой анализ). Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр.55-59.

Предель реализации избирательных прав. Использование принадлежащих гражданам прав и свобод предполагает активное и свободное поведение правопользователя, его прерогативу действовать по своему усмотрению. Однако же всякое субъективное право всегда имеет более или менее четко очерченные законом границы, т. е. пределы. Пределы реализации субъективных прав – это сфера (пространство) реализуемых гражданами и их объединениями прав и свобод, а также допустимые формы и средства их реализации. Границы этой сферы определены («стеснены») законом, правами и свободами других лиц. По сути вошедшее в конституционные тексты многих стран положение о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, означает переведенное на язык конституционного установления «золотое правило» морали: поступай по отношению к другим так, как бы ты хотел, чтобы поступали по отношению к тебе.

Нарушение этого правила ведет к злоупотреблению правом – основанному на корыстных побуждениях поведению управомоченного субъекта, противоречащего природе субъективного права, закрепленной в его нормах цели, либо связанное с привлечением неправовых (незаконных) средств для ее достижения. Злоупотребление правом связано с привлечением управомоченным таких средств, форм, способов для осуществления принадлежащего ему права, которые выходят за пределы объема данного права. Особенность злоупотребления правом проявляется в том, что оно возникает в связи с осуществлением субъективных прав; субъект выходит за установленные законом пределы реализации

права; при употреблении права во зло наносится ущерб интересам общества, государства, правам и законным интересам граждан. Что очень важно, при злоупотреблении правом зло в конечном счете обращено и на самого правопользователя, поскольку такое поведение всегда вызывает по отношению к нему нежелательную правовую реакцию. Так, избирательная комиссия отменяет решение о регистрации кандидата, действия которого в ходе избирательной кампании квалифицируются как злоупотребление им правом на предвыборную агитацию¹.

Во избежание злоупотребления правом в законе часто определяются пределы реализации права (свободы)². Пределы всякого конституционного права (свободы) объективно предопределены его содержанием, обусловленными им целями. Кроме того, пределы реализации субъективного права связаны также с допустимыми формами (способами) его осуществления. Так, избирательное законодательство, закрепляя право на предвыборную агитацию – право граждан, избирательных объединений вести агитацию за или против определенного кандидата (избирательного объединения) – определяет и пределы этого права: запрещаются агитация, ущемляющая права и достоинства критикуемого лица, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также нарушающая законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности.

Проблема противодействия злоупотреблению избирательными правами в зарубежных странах. В дискурсе по проблеме злоупотребления правом исследователи очень часто переносят данную проблему исключительно на российскую «правовую

почву», искренне полагая, что именно в этом пространстве злоупотребление правами и свободами, многочисленные злоупотребления в отношении правопользователей наиболее характерны для правового пространства России. Между тем даже самый общий анализ избирательной практики зарубежных стран указывает на широкую распространенность данного явления во многих странах.

Изучение проблемы указывает на то, что распространение злоупотребление избирательными правами имеет место практически на всех стадиях избирательного процесса. При этом наиболее широкое распространение злоупотребление избирательными правами фиксируют в процессе сбора подписей избирателей, в ходе предвыборной агитации, в процессе самого голосования, но в особенности при применении процедуры досрочного голосования и др.

Так, по сообщениям средств массовой информации, в ходе парламентских выборов 7 мая 2015 г. в Великобритании правоохранительные органы получили значительное число жалоб, связанных с махинациями при получении бюллетеней, по которым длительное время по окончании выборов проводились расследования.

В частности, по сообщениям Daily Express, большое количество таких жалоб подано в Шотландии, где многие граждане, пришедшие на избирательные участки, обнаруживали, что за них уже кто-то проголосовал. Сотрудники избирательного участка в Глазго и двух избирательных участков в Эдинбурге заявили, что кто-то заполнял бюллетени и голосовал от имени граждан, пришедших на избирательные участки позже. Свидетелями подобного мошенничества стали также сотрудники избирательных участков в округах Камбернаулда, Килсита и Киркннтилоха. Аналогичные случаи выявлялись и ранее, в том числе, около 10 подобных случаев было зафиксировано в ходе референдума о независимости Шотландии 2014 г. в г. Глазго. О повторном голосовании одного и того же гражданина в г. Глазго сообщалось и в других средствах массовой информации, отмечавших при этом, что только бдительность клерка избирательного участка позволила заметить, что лицо второй раз голосует под одной фамилией³.

В избирательной практике злоупотребление правом связывают с применяемыми в ходе избирательных кампаний феноменом «избирательные технологии», имеющими отрицательное значение (бук-

вально «грязные», или «черные» и т. д.). Понятно, что имея широкое распространение злоупотребление правом причиняет вред охраняемым избирательным законом интересам, подрывает доверие избирателей к институту выборов. Очевидно, что задача состоит в том, чтобы минимизировать возможности возникновения злоупотреблений, а также создать эффективные механизмы для противодействия им с целью защиты и восстановления прав участников избирательных правоотношений.

Несмотря на то, что злоупотребление правом связано с внутренней мотивацией, основанной на корыстных побуждениях, его основу образуют факторы объективного характера (юридические), - пробелы, коллизии, иные недостатки нормативных правовых актов.

Исследования проблемы указывают на то обстоятельство, что злоупотребления почти всегда имеют место в тех случаях, когда избирательное законодательство отличается правовой неопределенностью либо же национальный законодатель сохраняет молчание применительно к тем ситуациям, которые требуют правового урегулирования. Именно последнее обстоятельство, как отмечают исследователи, создало благоприятные условия для многочисленных злоупотреблений в приведенном выше примере в Великобритании. Специфика законодательного регулирования процедуры голосования, допускающая (а по сути поощряющая) голосование без предъявления документов, удостоверяющих личность, как раз и способствовала многочисленным злоупотреблениям. Это также наличие в законодательстве о выборах норм, предоставляющих юридически не очерченные пределы для голосования за других лиц, не имея на то законных оснований, т. е., будучи не управомоченным этим лицом совершать какие-либо избирательные действия в его пользу. Несмотря на неоднократные случаи использования правонарушителями таких возможностей, законодатель Великобритании не устраняет ее посредством введения обязательной идентификации личности предъявлением документа, удостоверяющего личность, либо, по крайней мере, подтверждения личности избирателя другими лицами, например, членом избирательной комиссии или другими избирателями, которая позволила бы снизить указанные возможности злоупотреблений. Отмечается, что вариантом решения проблемы могло бы стать распространение правового регулирования данного

вопроса, действующего в Северной Ирландии, на всю территорию Соединенного Королевства⁴.

Наряду с видимыми причинами – несовершенством национального избирательного законодательства – существуют и иные факторы, менее очевидные, с действием которых следует связывать распространение злоупотреблений избирательными правами⁵. Обстоятельства этого свойства заключены в особенностях избирательного права: по своему назначению оно призвано обеспечить реализацию конституционных прав граждан избирать и быть избранным. Следуя демократическим принципам законодательства национального парламент, принимая закон, пользуется достаточно ограниченным набором средств конструирования законодательных норм. Из основного права – избирать и быть избранным вытекает множество правомочий, которые предоставляются управомоченному для осуществления его основных прав.

Вследствие этого в юридической науке отсутствует единая точка зрения на понятие злоупотребления избирательными правами. М. С. Матейкович считает, что злоупотребление избирательными правами проявляется в превышении управомоченным субъектом избирательного процесса меры возможного поведения, т. е. использования в рамках дозволенного ему общего типа поведения (возможности избирать и быть избранным, участвовать в иных избирательных действиях) таких вариантов поведения, которые препятствуют реализации права других субъектов избирательного процесса и противоречат интересам избирательного корпуса в целом. Он рассматривает злоупотребление избирательным правом в качестве правонарушения наравне с умалением избирательных прав граждан и неисполнением или ненадлежащим исполнением субъектом своих юридических обязанностей.

Однако такой подход мало что дает. Если признать злоупотребление правом правонарушением, то средства его блокирования хорошо уже известны. Между тем все обстоит гораздо сложнее. Злоупотребление правом – это поведение маргинальное, балансирующее на грани дозволенного и противоправного, не являясь ни тем, ни другим. Не нарушая конкретных предписаний, оно входит в явное противоречие с природой прав человека, выражающими («презентующими») его принципами права, его действительным назначением, вторгаясь таким образом в свободное пространство других субъектов права и ущемляя их права и интересы. Злоупотребление

правом – это конфликт между принципами права и позитивным правом, выраженным в законе. В ситуации злоупотребления правом возникает то, что в аналогичных ситуациях современный американский юрист А. Вермель квалифицирует возникновением конфликта между принципами верховенства права (rule of law) и верховенством закона (rule by law). Соблюдение первого принципа требует более значительного соответствия действий правоприменителя с идеей, концепцией закона⁶. Злоупотребляющий правом, используя неправовые средства для достижения корыстных целей (удовлетворения «неправового» интереса – интереса, объективно существующего, но удовлетворяемого не предоставленными его носителю дозволенными законом средствами), порождает конфликт между правом и законом), порождая такой конфликт добивается необходимого для него результата. Принцип злой воли (недобросовестного поведения) служит инструментом для получения такого результата.

Сфера действия избирательного права буквально начинена таким поведением, вследствие чего создается угроза действительным конституционным порядкам: добросовестно ведущие себя правопользователи встречаются с многочисленными препятствиями как следствием злоупотребления правом. В избирательной практике, не только современной России, применение технологий «кандидатов-двойников» (однофамильцев либо лиц, имеющих другие совпадающие биографические данные), выдвижение технических кандидатов с целью создания препятствий избранию иного лица (в просторечье получившие название «кандидатов-паровозов»), голосование с использованием «каруселей», вбрасываемая СМИ ложная информация о кандидатах, предвыборная агитация на грани «фола», «голосование за других» и пр. испытывает вводятся избирателя в заблуждение, не позволяют выразить его действительное волеизъявление.

Таким образом, в конституционной практике получает широкое распространение явление злоупотребления правом. Необычность его в том, что субъектом является исключительно носитель права; злоупотребление правом всегда возникает в связи с реализацией этого права. При этом реализующий свое право поступает во зло другим носителям прав и свобод; это поведение противоречит цели нормы, закрепляющей данное право. Следовательно, традиционный подход к злоупотреблению правом для понимания его истинной природы неприемлем.

Нужны иные акценты, которые позволили бы обнаруживать это «скрытое» и неправомерное (но не правонарушающее) поведение, описать его признаки, отделяющие его как от правомерного, так и от правонарушающего поведения. Понятно, что именно такой подход в наибольшей степени отличается научностью и, что более важно, представляет ценность для законодателя и правоприменительной практики.

Анализируя подходы, сложившиеся в юридической науке по поводу понимания злоупотребления правом, Э. Р. Вагизова делает вывод о том, что господствующим является концепция, в которой злоупотребление признается разновидностью правонарушения. Иной подход, к злоупотреблению правом, отмечает автор, «отражен в научных исследованиях В. И. Гоймана. Он трактует злоупотребление правом не как особый вид правонарушения, а как «разновидность неправовых действий, связанных со зло-

употреблением правовой свободой, совершением поступков «во зло» и в противоречии с назначением предоставленного права, его духом». Непризнание категории злоупотребления правом с позиции вышеназванного автора ведет к тому, что «всякое отклонение от общего дозволения квалифицируется как деликт, правонарушение, преступление». В. И. Гойман отмечает при этом, что злоупотребление правом противоречит природе права, закрепленной в его нормах цели посредством использования недобросовестным субъектом неправовых средств для ее достижения»⁷.

Действительно эта позиция представлена в публикациях конца 1990-х годов⁸ (хотя и в более ранних работах данный подход представлен⁹) и, как представляется, ее трансформация в отраслевые науки, а вместе с тем и в конституционную практику – чрезвычайно важна.

¹ См.: Червонюк В. И. Злоупотребление правом в сфере действия частного и публичного права // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 3. – С. 166–170.

² Подробнее об этом см.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 5. Избирательное право / В. И. Червонюк, А. Ю. Мелехова, И. В. Калинин, И. С. Назарова, Е. Н. Хазов [отв. ред. д. ю. н., проф. В. И. Червонюк]. М.: Моск. ун-т МВД России имени В. Я. Кикотя, 2017.

³ См. об этом: Борисов М. Б., Игнатов А. В. Дистанционный мониторинг всеобщих парламентских выборов в Великобритании 7 мая 2015 года. М.: РОИ ИИ, 2015.

⁴ См.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 5. Избирательное право / В. И. Червонюк, А. Ю. Мелехова, И. В. Калинин, И. С. Назарова, Е. Н. Хазов [отв. ред. д. ю. н., проф. В. И. Червонюк]. М.: Моск. ун-т МВД России имени В. Я. Кикотя, 2017.

⁵ Данное обстоятельство часто остается непонятым; отмечается, что «установление конкретных законодательных запретов превращает данные явления из злоупотреблений в правонарушения» (Советников И. В. Злоупотребления правом в избирательном процессе. М., 2010, С. 102; Шарнина Л. А. Злоупотребление конституционными правами и злоупотребление полномочиями: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 12. – С. 9–15; Акчурина А. Р. Злоупотребление правом в избирательном процессе: проблемы противодействия // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 11. – С. 53–57). Дело в том, что законодатель в отмеченном случае не может воспользоваться запретительным способом регулирования, что противоречило бы природе субъективно права и означало бы его отмену.

⁶ См.: Vermeule A. Our Schmitt an Administrative Law // Harvard Law Review. 2009. Vol. 122. No. 4. P. 1098–1149. S. 1101

⁷ Вагизова Э. Р. Злоупотребление правом участниками земельных правоотношений. М.: Статут, 2014. С. 22.

⁸ См.: Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2000. С. 228. См.: Гойман В. И. Действие права (Методологический анализ). М.: Академия МВД, 1992.

⁹ См.: Гойман В. И. Действие права (Методологический анализ). М.: Академия МВД, 1992.

Дополнительные аргументы в пользу отмеченного подхода см.: Червонюк В. И. Конституционное право зарубежных стран. Учебник: в 2-х ч. Сравнительное конституционное право. 3-е изд., обновлен. и доп./ В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова [под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. В. И. Червонюка]. М.: Моск. ун-т МВД России имени В. Я. Кикотя, 2018.

ON SOME PROBLEMS OF REGULATION OF MIGRATION RELATIONS IN A NUMBER OF FOREIGN COUNTRIES

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЯДЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Tatiana Anatol'evna PRUDNIKOVA,
Doctor of law, associate professor of the Department
of administrative law Kikot Moscow university of the
MIA of Russia

Татьяна Анатольевна ПРУДНИКОВА,
доктор юридических наук, доцент кафедры адми-
нистративного права Московского университета
МВД России им В.Я. Кикотя
E-mail: prudi1@rambler.ru

Annotation. This article reveals the analysis of regulation of migration relations in a number of foreign countries and shows the main problems arising in this area.

Keywords: migration, foreign countries, regulation, international experience, migrants

Аннотация. В данной статье раскрывается анализ регулирования миграционных отношений в ряде зарубежных стран и показаны основные проблемы, возникающие в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: миграция, зарубежные страны, регулирование, международный опыт, мигранты

Для цитирования: Т.А. Прудникова. О некоторых проблемах регулирования миграционных отношений в ряде зарубежных стран. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр.60-62.

Международно-правовые обязательства Российской Федерации по всему кругу общественных отношений, и в том числе в сфере миграции, базируются на конституционной конструкции, содержащейся в ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации 1993 года, где говорится, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»¹.

Зарубежный опыт показывает, что практика применения отдельных форм систематизации норм права, касающегося вопросов миграции, имеется во многих государствах. Так, вопросы миграции и гражданства регулируются в Великобритании² актами Парламента, так называемыми UK Public General Acts, которые являются фактически актами конституционного характера³. На сегодняшний день

существует немало таких статутов, регулирующих миграционную сферу. В частности, в 2009 году принят важный Акт о границах, гражданстве и иммиграции (Borders, Citizenship and Immigration Act 2009), а в 2016 году была принята новая редакция Иммиграционного акта (Immigration Act 2016)⁴.

Несмотря на то, что фактически единого акта, регулирующего миграционные правоотношения в Великобритании нет, такой подход к унификации правовых норм в небольшое количество укрупненных актов с четким определением компетенции и полномочий представляется вполне логичным и эффективным решением проблемы разграничения полномочий и противоречий между правовыми актами.

В Соединенных Штатах Америки акты миграционного законодательства инкорпорированы в рамках Свода законов США. Они включены в следующие главы восьмого титула данного Свода законов: гл. 3 «Иммиграция», гл. 11 «Гражданство», гл. 12 «Иммиграция и гражданство», гл. 13 «Служба

миграции и натурализации», гл. 14 «Ограничения предоставления социальных и иных общественных благ иностранцам», гл. 15 «Реформа по усилению пограничной безопасности и визовому порядку въезда в страну».

Нормы восьмого титула регулируют все возможные вопросы в сфере миграции от прав граждан и иностранцев в сфере миграции и полномочий государственных органов до вопросов натурализации, и борьбы с нелегальной иммиграцией. Отдельно выделяется также вопрос привлечения трудовых мигрантов, которые разделены по степени предпочтительности на пять категорий.

Представляется, что это весьма перспективный подход, позволяющий проводить эффективную политику привлечения квалифицированных специалистов из-за рубежа.

Заметную роль в регулировании целого комплекса вопросов миграционной сферы в странах Европейского союза играют акты Совета Европы. Крупнейшая общеевропейская международная межправительственная организация – Совет Европы, основанная в 1949 г. как организация в области защиты прав человека, приняв в 1950 г. Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, много внимания уделяет вопросам, связанным с миграцией, свободой трансграничного передвижения, гражданством, консульским функциям в отношении прав человека, торговле людьми и другим схожим аспектам самое пристальное внимание как проблемам, непосредственно затрагивающим права и свободы человека, положение национальных меньшинств, развитие местного самоуправления и приграничного сотрудничества, а также социальное измерение.

«Нормативным правовым актом, регулирующим пребывание иностранных граждан во Франции, является Кодекс о въезде и пребывании иностранцев во Франции и о праве на убежище. Этот документ коренным образом изменил систему иммиграции во Франции, давая Правительству новые полномочия, чтобы поощрять высококвалифицированную миграцию, ограничивать иммиграцию по семейным обстоятельствам и более эффективно бороться с незаконной миграцией. Кодекс упрощает высылку трудящихся-мигрантов с неурегулированным статусом, и количество высылки повысилось уже перед его вступлением в силу. Иностранные граждане по французскому Кодексу делятся на три категории: проживающие постоянно, временно или облада-

ющие исключительным правом на проживание. Правом постоянного проживания обладают только граждане государств – членов Европейского Союза, непрерывно прожившие на законном основании во Франции в течение пяти предыдущих лет. Член семьи такого гражданина также приобретает право на постоянное проживание на всей французской территории при условии, что он проживал во Франции непрерывно и на законном основании в течение предыдущих 5 лет. Срок действия свидетельства о постоянном проживании составляет 10 лет. Правом временного проживания обладают все остальные категории иностранных граждан, кроме граждан Европейского Союза. Срок действия карты о временном проживании не может превышать 1 года и не может превышать срок действия соответствующих документов и виз. По истечении срока действия его карты иностранный гражданин должен покинуть Францию, если только он не добьется ее продления или ему не будет выдана карта резидента»⁵.

В большинстве государств ЕАЭС отсутствуют кодифицированные акты, однако предмет регулирования миграционного права шире, чем в Российской Федерации⁶.

В Законе Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24 ноября 2015 г.) указывается, что он регулирует общественные отношения в области миграции населения, определяет правовые, экономические и социальные основы миграционных процессов⁷.

В Законе Республики Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах»⁸ определяется, что он регулирует отношения, связанные с въездом в Республику Армения, пребыванием и проживанием на территории Республики Армения, транзитным проездом через ее территорию, выездом из Республики Армения иностранных лиц, а также иные отношения, связанные с иностранными лицами.

В предмете правового регулирования по законодательству Республики Армения особо выделяются отношения, связанные с въездом в Республику Армения, транзитным проездом через территорию Республики Армения, выездом из Республики Армения иностранных лиц. Отсюда можно сделать вывод, что по крайней мере с формально-юридической точки зрения предмет правового регулирования будет шире, чем в РФ, уже, чем в Республике Казахстан⁹.

В Законе Кыргызской Республики «О внешней миграции»¹⁰ указывается, что он регулирует правовые отношения в области внешней миграции и определяет правовые основы внешней миграции в Кыргызской Республике.

Таким образом, подводя итог, следует отметить, что в зарубежных странах основными направлениями регулирования миграции являются следующие сферы:

- воссоединение семей-мигрантов (предоставление иммигрантам, легально проживающим в странах Европейского Союза, право перевезти близких членов семьи в принимающую страну);
- регулирование статуса иммигрантов, проживающих в государствах-членах Европейского союза на долгосрочной основе (гарантирование гражданам третьих стран, легально проживающим на территории стран Европейского Союза свыше пяти

лет, права, сравнимые с правами граждан Европейского Союза);

- регулирование образовательной иммиграции (регулирует порядок въезда граждан третьих стран с целью обучения, студенческих обменов, неоплачиваемой стажировки и добровольческой деятельности);
- введение специальной процедуры приёма иностранных исследователей (обеспечение ускоренную процедуру для въезда иностранных граждан для проведения научных исследований);
- введение единого разрешительного документа (действие единого разрешительного документа на право проживания и работы, а также установление единого перечня прав для трудовых иммигрантов);
- регулирование сферы сезонной миграции (обеспечение и защита прав сезонных трудовых иммигрантов) и др.

¹ <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm> (дата обращения: 15.12.2017).

² В Великобритании судебный прецедент является основным источником права, однако в последние годы статулы также приобретают все большую юридическую значимость.

³ См.: Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. 5-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2006.

⁴ Их отличительными особенностями являются передача полномочий в сфере миграции исключительно федеральным органам, а также их четкое определение и перечисление, включая перечень и порядок проведения административных процедур, а также порядок обжалования тех или иных решений государственных органов и ответственность за совершение миграционных правонарушений.

⁵ См.: Степаков С.Д. Административно-правовое регулирование трудовой миграции в Российской Федерации и странах Европейского союза: Сравнительно-правовой анализ: Дис. канд. юрид. наук. М., 2010. С. 92.

⁶ Прудников А.С. Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 8, С.28

⁷ Закон Республики Казахстан от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24 ноября 2015 г.) // Казахстанская правда. 2011. № 247-249(26668-26670). 6 авг.

⁸ Закон Республики Армения от 16 января 2007 г. № ЗР-47 «Об иностранных лицах» // Официальные ведомости Республики Армения. 2007. N 6(530). 24 янв. Ст. 109.

⁹ Прудникова Т.А. Теоретико-методологические и правовые основы регулирования миграционных процессов (на примере России и государств-членов Европейского Союза). Монография. М.: ЮНИТИ- ДАНА: Закон и право, 2015. С. 184.

¹⁰ Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции» (в редакции Законов КР от 21 ноября 2002 г. № 153, 6 августа 2005 г. № 125, 23 мая 2008 г. № 98, 25 февраля 2009 г. № 68, 12 октября 2009 г. № 262, 26 июля 2011 г. № 127, 17 марта 2012 г. № 19, 24 июля 2013 г. № 160, 9 декабря 2013 г. № 214, 27 января.

CITIZENSHIP AS AN INDICATOR OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE INDIVIDUAL AND THE STATE

ГРАЖДАНСТВО КАК ПОКАЗАТЕЛЬ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ЛИЧНОСТЬЮ И ГОСУДАРСТВОМ

Maria Vladimirovna (CHEISHVILI) DONSKAIA,
Candidate of law, associate Professor of the
Department of constitutional and municipal law, Kikot
Moscow University of the MIA of Russia

Мария Владимировна (ЧЕИШВИЛИ) ДОНСКАЯ,
кандидат юридических наук, доцент кафедры кон-
ституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени
В.Я. Кикотя

Annotation. The Institute of Citizenship has always been the most important legal basis for the position of the individual in the state. However, in recent decades, in connection with ever-increasing international migration processes, issues of citizenship have become even more important. On the one hand, the state is called upon to ensure the rights of the individual and, in particular, to guarantee the conditions for an unhindered legal procedure for obtaining citizenship; on the other – in connection with the increase in various terrorist threats, the state is obliged to ensure the security of its citizens and organize all the necessary verification activities for the admission of foreign citizens and stateless persons to citizenship.

Keywords: citizenship, state borders, migration, personality, sovereignty, foreigners, the procedure for obtaining citizenship, globalization

Аннотация. Институт гражданства всегда был важнейшей правовой основой положения личности в государстве. Однако в последние десятилетия в связи со все более возрастающими международными миграционными процессами вопросы гражданства приобретают еще более важное значение. С одной стороны, государство призвано обеспечивать права личности и, в частности, гарантировать условия беспрепятственной законной процедуры получения гражданства; с другой – в связи с увеличением различных террористических угроз государство обязано обеспечивать безопасность своих граждан и организовать все необходимые проверочные мероприятия при приеме в гражданство иностранных лиц и лиц без гражданства.

Ключевые слова: гражданство, государственные границы, миграция, личность, суверенитет, иностранцы, порядок получения гражданства, глобализация

Для цитирования: Донская М.В. Гражданство как показатель взаимоотношений между личностью и государством. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр.63-65.

Гражданство представляет собой устойчивую правовую связь между конкретным лицом и государством, выражается в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности и основывается на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека.

Гражданство является одним из основных звеньев между народным суверенитетом и свободой личности. В свою очередь, в прямой зависимости и связи с гражданством находятся права, свободы и обязанности человека, их объем и содержание.

Гражданство является неременной предпосылкой для обладания лицом всей суммой конституционных и иных прав и свобод, возложения на него предусмотренных Конституцией и другим законодательством обязанностей, а также для защиты его

прав и интересов не только внутри данного государства, но и за рубежом в дипломатическом порядке и других установленных в межгосударственном общении формах. В соответствии с ч. 3 ст. 6 Конституции Российской Федерации гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

Современное российское законодательство о гражданстве решает ряд актуальных правовых проблем, возникших в связи с преобразованием политических, экономических, социальных и иных форм организации государственной и общественной жизни, а также преодолением во многом искусственной самоизоляции страны и развитием отношений с другими странами и народами¹.

Согласно ч. 1 ст. 6 Конституции гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения².

Основным законодательным актом в рассматриваемой области является Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О гражданстве Российской Федерации», в котором содержатся принципы гражданства и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством РФ, определены основания, условия и порядок приобретения, а также прекращения гражданства³.

Регулируют вопросы гражданства, процедуру въезда и выезда за пределы территории Российской Федерации также иные законодательные акты: Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (ред. от 03.09.2017) «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» и т.д.

Перед любым иностранным гражданином, желающим приобрести гражданство РФ, в первую очередь встает вопрос – какая процедура получения гражданства будет применена в его конкретном случае, а при наличии одновременно нескольких оснований для приема в российское гражданство в упрощенном порядке – выбор наиболее оптимального и быстрого порядка приема в гражданство.

Процедура и порядок получения гражданства РФ зависят от многих факторов и жизненных обстоятельств конкретного лица. Сроки, в течение которых лицо может получить гражданство, зависят от таких условий, как: место рождения, гражданство определенного иностранного государства (или его отсутствие), наличие родственников, являющихся гражданами России, степени родства, их возраста, трудоспособности, уровень владения русским языком, наличие в прошлом гражданства СССР, наличие в прошлом или в настоящее время фактическое проживание на территории РФ и другие обстоятельства.

Согласно ст. 14 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» для приема иностранных граждан или лиц без гражданства в гражданство РФ в упрощенном порядке необходим ряд установленных законом оснований для этого, т.е. определенных жизненных обстоятельств, дающих право на такой «льготный»

порядок⁴. Такими обстоятельствами, например, являются: наличие хотя бы одного из родителей, имеющих гражданство РФ и постоянно проживающих в России; состояние в браке с гражданином РФ не менее трех лет; родились на территории РСФСР и имели гражданство бывшего СССР и др.

Общий порядок получения гражданства РФ применяется в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, у которых отсутствуют основания для упрощенного, «льготного» порядка приема в российское гражданство. Данный порядок является самым длительным и сложным.

Статья 13 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» устанавливает основы применения общего порядка при получении гражданства. Так, иностранный гражданин или лицо без гражданства вправе обратиться с заявлением о приеме в гражданство РФ в общем порядке при условии, если он непрерывно проживает на территории страны в течение пяти лет со дня получения вида на жительство в России. Кроме того, иностранным гражданам и лицам без гражданства надлежит выполнить ряд других требований, предусмотренных ст. 13 ФЗ «О гражданстве РФ».

На практике, в большинстве случаев, общий порядок получения гражданства является слишком сложным, а иногда и трудновыполнимым. Поэтому, при изначальном отсутствии у иностранного гражданина или лица без гражданства оснований для получения гражданства в упрощенном порядке предполагается целесообразным направить усилия для получения именно таких оснований⁵.

В Российской Федерации вопросы института гражданства в последние годы приобретают все более важное значение. Собственное гражданство РФ явилось одной из важнейших характеристик суверенного государства после распада СССР. Для большинства граждан бывшего Союза переход в гражданство РФ как субъекта международного права произошел автоматически. Однако возникла значительная часть граждан, перед которыми образовались серьезные проблемы. Многие были вынуждены оформлять российское гражданство, некоторые изменили место жительства и переехали в Российскую Федерацию. Необходимо признать, что и в настоящее время положение большого числа граждан бывшего Союза, оставшихся за пределами РФ, зачастую остается очень сложным.

Миграция также стала одной из причин возникновения проблем в рассматриваемой сфере. Возрас-

тает количество российских граждан, выезжающих за границу, зачастую на продолжительное время, в целях получения образования, совершенствования профессиональных навыков, в целях трудоустройства. Нельзя также не отметить участвовавшее количество браков граждан РФ с иностранцами. С другой стороны, не перестает увеличиваться поток мигрантов, прибывающих на территорию РФ из-за рубежа, в особенности с территорий стран СНГ, желающих также получить в России образование или работу, и, в большинстве случаев, остаться в стране на постоянное место жительства.

Согласно статистическим данным количество иностранцев, получивших гражданство РФ, возросло. Число людей, выбравших российский паспорт, с 2012 по 2017 год выросло почти в три раза⁶. По данным МВД РФ, рост произошел в основном за счет приезжих с Украины, из Казахстана, Таджикистана, Армении и Узбекистана. При этом количество украинцев, которые решили стать гражданами России, за последние пять лет увеличилось почти в семь раз.

За пять лет (с 2012 по 2017 год) число получивших российское гражданство иностранцев увеличилось почти в три раза – с 95 737 до 257 822 человек. В прошлом году больше всего российских паспортов выдали украинцам – 85 119. Их число по сравнению с 2012 годом выросло почти в семь раз. Тогда гражданство РФ было предоставлено 12 803 украинцам, они занимали четвертую строчку среди получающих российское гражданство.

На втором месте в прошлом году оказались выходцы из Казахстана – 40 718 человек. За пять лет их число возросло почти в три раза (в 2012-м казахстанцам было выдано 14 585 паспортов). Во столько же раз увеличилось количество паспортов, выдаваемых переселенцам из Таджикистана (в 2017 году – 29 039 документов против 9773 в 2012-м). Также в пятерку стран, выходцы из которых чаще других получают российское гражданство, вошли Армения (2017 год – 25 144 человека, 2012 год – 13 176) и Уз-

бекистан (2017 год – 23 334 человека, 2012 год – 13 409)⁷.

Причины увеличения притока людей в Российскую Федерацию разнообразны: тяжелое экономическое положение во многих странах СНГ, национальные конфликты, все большее проявление недоброжелательного отношения к русским в некоторых странах. Серьезные сложности при обосновании и устройстве в России, а также существование здесь аналогичных материальных проблем, не останавливают поток мигрантов.

Таким образом, проблемы гражданства России сегодня стали неотъемлемым атрибутом российской государственности, свидетельством обретения Россией реального суверенитета.

Столь важное значение гражданства обусловлено тем, что право человека на гражданство является одним из его важнейших неотъемлемых прав. Право на гражданство – основа правового положения личности как внутри любого государства, так и в международном пространстве. Последние десятилетия ознаменованы возникновением все более тесных и устойчивых взаимосвязей между государствами. Национально-государственные границы все более стираются, все возрастающие потоки перемещения людей способствуют усилению данных процессов. Протекающий во всем мире процесс глобализации делает мир более сложным. Значительную роль играют также военные действия в ряде восточных стран, в результате которых поток мигрантов только увеличивается. Принимая во внимание эти процессы, не перестает быть актуальной одна из основных обязанностей государства – обеспечение безопасности своих граждан и принятие своевременных мер по предотвращению использования получения гражданства иностранными гражданами и лицами без гражданства в террористических целях.

Все изложенные обстоятельства требуют тщательной разработки вопроса о взаимоотношениях личности и государства. Одним из главных показателей этих взаимоотношений является институт гражданства.

¹ См.: Кикоть В.Я., Смородина Н.М. / Российское гражданство: Учебное пособие для студентов вузов. 4-е изд. М.: Юнити-Дана, 2010. С. 7.

² См.: ст. 6 Конституции РФ от 12.12.1993 г. // Рос.газета от 25 декабря 1993 г. (№ 237).

³ См.: ФЗ от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.06.2002, № 22, ст. 2031.

⁴ См.: ст. 14 ФЗ от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.06.2002, № 22, ст. 2031.

⁵ См., например: Давудова Д.К. Актуальные проблемы института гражданства в Российской Федерации // Актуальные вопросы юридических наук: материалы Междунар. науч. конф. – Челябинск: Два комсомольца. 2012. С. 12.

⁶ См.: <https://russian.rt.com/russia/article/508641-rossiiskoe-grazhdanstvo-uvlichenie-vtroe>.

⁷ См.: <https://ufms-gov.ru/>.

SOCIAL SECURITY OF MOSCOW RESIDENTS

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИТЕЛЕЙ МОСКВЫ

Tatiana Segeevna MOKHOVA,
adjunct of the Kikot Moscow University of the MIA of
Russia

Татьяна Сергеевна МОХОВА,
адъюнкт Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя

Annotation. The article deals with the provision of social and cultural human rights by the social services of Moscow.

Keywords: social services, local self-government, local self-government, social rights and freedoms, cultural rights and freedoms

Аннотация. В статье рассматривается обеспечение социальных и культурных прав человека социальными службами города Москвы.

Ключевые слова: социальные службы, местное самоуправление, органы местного самоуправления, социальные права и свободы человека, культурные права и свободы человека

Для цитирования: Т.С. Мохова. Социальное обеспечение жителей Москвы. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр.66-68.

В последнее время центральным механизмом, сосредотачивающим финансовые, инфраструктурные и кадровые ресурсы для развития столичной системы социальной и культурной поддержки, являются государственные программы «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2018 годы»¹, «Развитие здравоохранения города Москвы (Столичное здравоохранение)»², «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)», «Культура Москвы»³.

В программу «Социальная поддержка жителей города Москвы на 2012–2018 годы» заложены базовые позиции, которые реализуются посредством четырех подпрограмм. С одной стороны, в центре внимания проекта находятся категории и группы жителей Москвы, жизнедеятельность которых требует особого внимания по причине возраста, состояния здоровья, семейного положения, степени самостоятельности или наличия (ограниченности) ресурсов для организации жизни. С другой стороны - создание и развитие социальной инфраструктуры как основы для повышения качества социального обслуживания населения. Среди актуальных задач – расширение спектра предоставляемых услуг и повышение их комфортности, а также внедрение современных технологий социальной работы с населением.

В рамках первой подпрограммы государственной программы города Москвы «Социальная поддержка семей с детьми. Профилактика социального сиротства и защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» основными получателями социальных пособий в городе Москве стали: малообеспеченные семьи, одинокие матери, многодетные семьи. На протяжении последних лет необеспеченность является основной, но не единственной причиной распада московских семей. Еще одним фактором риска становится разрушение принципов построения семьи в целом, которое проявляется в образе жизни родителей (алкоголизм, наркомания, длительное отсутствие работы, пренебрежение нуждами ребенка или условиями для его жизни и развития и др.), кроме того, есть семьи, имеющие социально-психологические опасности (с низким воспитательным потенциалом, конфликтными отношениями между супругами, родителями и детьми, с риском социального сиротства, с безнадзорными детьми и пр.).

По-прежнему, актуальна проблема, социального сиротства и устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в московские семьи. Активная социальная работа проводится по нескольким направлениям: организация общественно значимых городских мероприятий

(«Крылья аиста», «Московский форум приемных детей» и др.), размещение социальной рекламы на улицах города и на телевидении, сопровождение портала usynovi-moskva.ru и создание портфолио детей, которые помогают детям приобрести новую семью.

Повышенное внимание уделяется социальной поддержке старшего поколения, связанного с ускорением процесса старения жителей города Москвы. Несмотря на наиболее высокий уровень экономического развития столицы по сравнению с другими городами Российской Федерации, актуальным риском для старшего поколения остается неравенство доходов. Москва сохраняет низкое значение соотношения средней пенсии и заработной платы по сравнению с другими субъектами Российской Федерации. Поддержка баланса равных показателей в этой области необходима для сохранения социальной стабильности, что достигается в Москве посредством региональных социальных выплат к пенсии для неработающих пенсионеров. Рост количества граждан старшего возраста формирует спрос на социальные услуги. В процессе реализации подпрограммы «Социальная поддержка старшего поколения, ветеранов Великой Отечественной войны, ветеранов боевых действий и членов их семей» становится значимым постоянное совершенствование сферы социального обслуживания. При этом внимание уделяется не только позиции «увеличение количества услуг», но и качественным показателям предоставляемых услуг. Улучшение качества предоставляемых социальных услуг – это современная необходимость, связанная с введением в городе механизма рыночного регулирования сферы социального обслуживания. Государственные организации активно включаются в отношения конкуренции с организациями негосударственного сектора социального обслуживания.

На сегодняшний день создана система государственных организаций социального обслуживания города Москвы, включающая в себя различные виды социального обслуживания старшего поколения (центры социального обслуживания, социальные жилые дома, пансионаты для ветеранов войны и труда, психоневрологические интернаты). Возымела широкую популярность надомное обслуживание пенсионеров, которое осуществляют социальные работниками территориальных центров социального обслуживания населения.

Инвалиды-москвичи имеют высокий уровень интеграции в столичную систему социальной

поддержки. Данное направление осуществляется в рамках подпрограммы «Социальная интеграция инвалидов и формирование безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения», основными направлениями которой являются повышение качества и вариативность оказания реабилитационных услуг, создание оптимальных условий для занятости инвалидов, эффективное обеспечение техническими средствами реабилитации и адаптация городской среды.

Доступная среда для инвалидов – это приспособление городской инфраструктуры для удобного и комфортного проживания, возможности мобильного передвижения. Важнейший показатель для оценки эффективности деятельности системы социальной поддержки.

В рамках реализации культурных прав граждан в Москве осуществляется государственная программа города Москвы «Культура Москвы»⁴. В ней определены следующие направления культурной политики города: развитие человеческого капитала, создание современной и комфортной городской среды и интеграция Москвы в мировые культурные процессы. Общей задачей программы является формирование инновационного потенциала, способного обеспечить повышение качества жизни москвичей, и привлечение их в отрасль культуры.

Управление деятельностью по решению проблем культуры в столице реализует Московское агентство по развитию территорий средствами культуры (МосАРТ). Агентство создает условия для естественного процесса рассредоточения культурной жизни и формирования комфортной городской среды, разрабатывает культурную политику округов, осваивает новые пространства культуры, работает над повышением качества и расширением ассортимента культурного продукта, создает условия для партнерской коммуникации всех участников культурного процесса, способствует повышению профессиональной компетентности сотрудников учреждений культуры столицы.

Отдельно следует отметить масштабный Фестиваль новой городской культуры «Кроссконтакт», приуроченный к открытию обновленных культурных центров «Онежский», «Дружба» и «Зеленоград»⁵. Он стал экспериментальной площадкой по реализации второй ключевой задачи, заключающейся в разработке механизма, поощряющего проведение открытых культурных ме-

роприятий, арт-проектов в городских публичных пространствах.

Московский институт социально-культурных программ, проводя научные исследования, предлагает руководству Департамента культуры возможные варианты перспективного развития отрасли. Научные работники института на основе изучения культурных запросов москвичей дают обоснование необходимости развития тех или иных направлений и форм культурной деятельности, распределения и перераспределения ресурсов.

В деятельности по развитию сферы культуры, наполнению ее ценностями гуманизма, социальной солидарности и социальной ответственности еще многое предстоит сделать. Перед органами

местного самоуправления, учреждениями культуры стоит важнейшая задача социально-культурной деятельности в городе Москве - приведение в соответствие культурных ценностей личности социальным ценностям московского сообщества.

Этот процесс может осуществляться только одним путем - через воплощение социальных ценностей москвичей в содержании культурной деятельности города. Иными словами, содержание культурных мероприятий, организуемых в столице при значительной государственной поддержке, должно соответствовать ценностному содержанию социальных задач, которые решают в тесном взаимодействии органы местного самоуправления и власти г. Москвы.

¹ Муниципальное право. Хазов Е.Н., Саудаханов М.В., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Харламов С.О., Дурнев В.С., Зинченко Е.Ю., Нурадинов Ш.М., Несмелов П.В., Грачева М.А., Уткин Н.И. учебно-методическое пособие для курсантов и слушателей очной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

² Государственная программа города Москвы «Социальная поддержка жителей города Москвы» утверждена постановлением Правительства Москвы от 06.09.2011 № 420-ПП (в ред. постановлений Правительства Москвы от 28.03.2017 №136-ПП) // [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.dszn.ru/activities/sotszashchita_v_tsifrah/gosudarstvennaya-programma-goroda-moskvy-sotsialnaya-podderzhka-zhiteley-goroda-moskvy-na-2012-2018-.php

³ Государственная программа города Москвы «Развитие здравоохранения города Москвы (Столичное здравоохранение)» утверждена постановлением Правительства Москвы от 4 октября 2011 г. N 461-ПП(в ред. постановлений Правительства Москвы, от 28.05.2013 № 331-ПП) // [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://mosgorzdrav.ru/ru-RU/targets/default/card/12.html>

⁴ См. там же.

⁵ Государственная программа города Москвы «Культура Москвы» утверждена постановлением Правительства Москвы от 20 сентября 2011 года N 431-ПП // [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://budget.mos.ru/381>

RATHER - THE LEGAL ANALYSIS OF FIXING OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF THE PERSON AND CITIZEN IN CONSTITUTIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF TAJIKISTAN

СРАВНИТЕЛЬНО ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В КОНСТИТУЦИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН

Farkhod Sharofidin BOBONAZARZODA,
Adjunct of the Department of State Legal Subjects
(Management Academy of the MIA of Russia)
E-mail: farhod080290@mail.ru

Фарход Шарофидин БОБОНАЗАРЗОДА,
адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин
(Академия управления МВД России)
E-mail: farhod080290@mail.ru

Annotation. The formation of the human rights provisions in the Constitution of the Republic of Tajikistan in 1994 was significantly influenced by both international norms and standards on human rights, as well as new Veen in the science of constitutional law in the former Soviet space. At the same time, preserved and continuity in regulating various aspects of human rights, particularly economic and social rights. This article provides a comparative analysis of partial vesting rights in the Constitution of the Republic of Tajikistan and the Russian Federation, in order to identify similarities and distinctive features in the regulation of the legal status of a person and citizen.

Keywords: Republic of Tajikistan, the Russian Federation, the Constitution, human rights

Аннотация. На формирование положений о правах человека в Конституции РТ 1994 года существенное влияние оказали как международные нормы и стандарты по правам человека, а также новые веения в науке конституционного права на постсоветском пространстве. При этом, сохранилась и приемственность в регулировании различных аспектов прав человека, в частности социально-экономических прав. В данной статье проведен частичный сравнительный анализ закрепления прав человека в Конституциях РТ и РФ, с целью определения схожих и отличительных особенностей в регулировании правового положения человека и гражданина.

Ключевые слова: Республика Таджикистан, Российская Федерация, Конституция, права человека

Для цитирования: Ф.Ш. Бобоназарзода. Сравнительно - правовой анализ закрепления прав и свобод человека и гражданина в конституциях Российской Федерации и Республики Таджикистан. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018;2: Стр. 69-70.

В современном мире все больше наблюдается тенденция к сближению и унификации положений связанных с закреплением прав и свобод человека, несмотря на различные правовые системы. Этот процесс в первую очередь связан с возрастанием влияния международных актов в области прав человека на национальные системы законодательства государств.

На формирование положений о правах человека в Конституции Республики Таджикистан (РТ) 1994 года существенное влияние оказали как международные нормы и стандарты по правам человека, а также новые веения в науке конституционного права на постсоветском пространстве. При этом, сохранилась и приемственность в регулировании различных аспектов прав человека, в частности социально-экономических прав.

Проводя сравнительный анализ регламентации прав человека в РФ и в РТ, следует отметить, что многие вопросы регулирования являются идентичными. Это связано, во-первых, с единым историче-

ским прошлым наших государств, и во – вторых с тем что, и РФ и РТ входят в одну правовую систему. При этом некоторые положения Конституции РФ послужили в качестве ориентира для включения данных положений в Конституцию РТ. Так, например, в первоначальной версии Конституции РТ отсутствовало положение о том, что человек, его права, свободы являются высшей ценностью, закрепленное в ст. 2 Конституции РФ. Только в 1999 году данное положение появилось в тексте Конституции РТ.

Также как и в Конституции РФ в Конституции РТ в главе об основах конституционного строя закрепляется положения связанные с правом частной собственности и свободой экономической деятельности. Отличие заключается лишь в вопросе регулирования частной собственности на землю. В Таджикистане земля является исключительной собственностью государства.¹

Права и свободы человека и гражданина в Таджикистане, как и в РФ конкретизированы в главе 2

Конституции. В данной главе определяются исходные начала, на основе которых они должны реализовываться в жизни.

Ст. 14 Конституции РТ, как и ст. 17 Конституции РФ закрепляет, что права и свободы человека и гражданина регулируются и охраняются Конституцией, законами республики, признанными Таджикистаном международно-правовыми актами. Ст. 10 Конституции устанавливает, что международно-правовые акты, признанные Таджикистаном, являются составной частью правовой системы республики. В случае несоответствия законов республики признанным международно-правовым актам применяются нормы международно-правовых актов.

Данные положения Конституции РТ отражают, две основные тенденции которые присущи конституциям нового поколения, к которым относятся конституции наших стран. Во-первых, усиливающееся влияние глобализации и интернационализация современного мира на различные положения конституций государства, а во-вторых – повышение роли общепризнанных принципов и норм международного права.

При формировании каталога прав и свобод человека в РТ, как было отмечено выше, брались права, предусмотренные в международных документах. При этом в формировании данного каталога, как в РТ, так и в РФ использовались идентичные подходы и модели. Профессор В.Е. Чиркин выделяет несколько подходов закрепления прав человека и гражданина в Конституциях, исходящие из взаимодействия личности с обществом и государством: либерально индивидуалистическая; социалистическая; мусульманская; модель, существующая в обычном праве; либерально-социальная (либерально-коллективистская).²

Как показал сравнительный анализ Конституций РТ и РФ, при формировании каталога прав человека преобладала либерально-социальная концепция. При этом следует, подчеркнуть, что в конституционном закреплении прав человека в РТ и РФ нашли отражение две противоречивые тенденции. С одной стороны, универсализация прав человека, что выражается в схожем закреплении прав человека во внутригосударственных и международно-правовых документах. А с другой стороны, на конституционное закрепление прав и свобод определенное влияние оказали исторические, религиозные и национальные особенности, как РТ, так и РФ, что выразилось в закреплении в Конституциях наших государств нехарактерных для норм международного права, прав и свобод человека и гражданина.

Также необходимо отметить, что социалистическое прошлое Таджикистана и РФ оказало определенное влияние, особенно в сфере социально-экономических прав. Сравнимая закрепление прав и свобод в Конституции РТ и РФ с международно-правовыми актами в области прав человека, следует отметить, что наибольшие различия заметны в закреплении именно в перечне социально-экономических прав и свобод.

Среди них право на труд, право на отдых, право на жилище, право на социальное обеспечение, право на участие в культурной жизни. Эти права и даже их формулировки во многом заимствованы из Конституции СССР 1977 года.

Но при этом встречаются и отличия в регулировании отдельных положений прав и свобод человека и гражданина. Так, Конституция РФ закрепляет право на неприкосновенность частной жизни, в то время как в Конституции РТ данное право изложено в формулировке Конституции 1977 года, т.е. закрепляет только вопросы, связанные с обеспечением тайны переписки и телефонных разговоров. Также в Конституции РТ отсутствуют положения, которые регулировали бы вопросы национальной самоидентификации. Это связано с тем, что в отличие от РФ, РТ является унитарным государством.³

Также существуют отличия в вопросе регулирования права на труд. В РФ труд выступает в качестве свободы и в Конституции прописаны его основные элементы, в частности право на коллективные споры и забастовку. В Конституции РТ при регулировании трудовых отношений использована формулировка Конституции 1977 года, где данные элементы отсутствуют.

Также Конституция Таджикистана не предусматривает экологических прав, которые закреплены в ст. 42 Конституции РФ. Данные положения в Таджикистане регулируются отраслевым законодательством.

Немаловажным отличием в регулировании прав и свобод человека и гражданина в РТ от РФ является, то, что в Конституции РТ нет норм определяющих способов защиты прав человека.

Но, не смотря на все перечисленные отличия, следует, констатировать, что конституционное закрепление прав и свобод человека и гражданина в РТ и РФ имеют общие исторические и правовые корни и во многом идентичны. При этом следует подчеркнуть, что конституционное законодательство РФ, тенденции его развития оказывают определенное влияние на формирование конституционного законодательства и в РТ.

¹ Более подробно см: Имомов А.И. Конституционное право Республики Таджикистан. (на тадж.) Душанбе. 2012. ; Диноршоев А.М. Права человека. Душанбе. 2011.

² Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. – М. Юристъ, 2004. С. 96-103

³ Более подробно см: Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х томах. Т.1. М.2010.